

Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Políticas Públicas e Projectos

Dissertação

**A habitação como um direito fundamental: uma perspetiva
comparada entre Brasil e Portugal**

Bárbara Alves Pinto Bravo

Orientador(es) | Maria do Rosário Múrias Bessone Mauritti
Domingas Simplício

Évora 2020



Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Políticas Públicas e Projectos

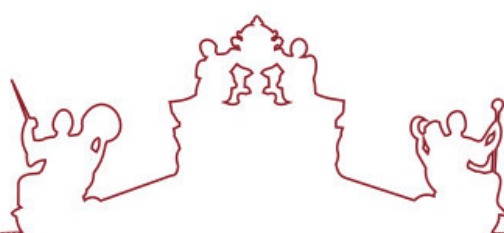
Dissertação

A habitação como um direito fundamental: uma perspetiva comparada entre Brasil e Portugal

Bárbara Alves Pinto Bravo

Orientador(es) | Maria do Rosário Múrias Bessone Mauritti
Domingas Simplício

Évora 2020



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

- Presidente | Paulo Alexandre Neves Martinho Neto (Universidade de Évora)
- Vogal | Maria do Rosário Múrias Bessone Mauritti (ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa)
- Vogal | Ricardo Costa Agarez (Universidade de Évora)

Resumo

A habitação como um direito fundamental: uma perspetiva comparada entre Brasil e Portugal

Este estudo tem a finalidade de investigar as orientações e práticas políticas que visam a efetivação do acesso à habitação como um direito fundamental, no Brasil e em Portugal. Propomo-nos identificar e analisar as contradições subjacentes à forma como este direito foi sendo construído e operacionalizado, e quais os papéis assumidos pelo Estado e outros atores na sua materialização (ou não) universal. A relação difusa entre o “público e privado” no planeamento, regulação e reabilitação do parque habitacional assume tensões e afeta a assunção, construção e concretização desse direito, o qual nesta medida adquire configurações que, em muitos casos, acabam por estar condicionadas por fatores alheios à gestão pública. A habitação é reconhecida por instâncias internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), como um dos eixos fundamentais de bem-estar e qualidade de vida das populações (OCDE, 2017). Por se tratar de um alicerce base para a produção social e um direito público, e admitindo a importância da habitação no âmbito da política pública, esta dissertação procede à elaboração de quadros analíticos dos planos produzidos em termos normativos e jurídicos. Pretendem-se investigar as contradições do processo de construção da habitação enquanto um direito fundamental, a coerência da implementação das políticas públicas face às necessidades atuais, bem como os papéis assumidos e associados e seu alcance, focando três eixos: (i) plano estrutural legitimador, (ii) caracterização das necessidades habitacionais e (iii) quadro das políticas e estratégias de habitação.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Políticas de habitação. Moradia.




Abstract

Housing as a fundamental right: a comparative perspective between Brazil and Portugal

The purpose of this study is to investigate the guidelines and policy practices aimed at making access to housing effective as a fundamental right in Brazil and Portugal. We propose to identify and analyse the contradictions underlying the way in which this right has been constructed and made operational, and what roles have been assumed by the State and other actors in its universal (or not) materialisation. The diffuse relationship between the "public and private" in the planning, regulation and rehabilitation of the housing stock assumes tensions and affects the assumption, construction and implementation of this right, which in this measure acquires configurations that, in many cases, end up being conditioned by factors alien to public management. Housing is recognised by international bodies, such as the United Nations (UN) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), as one of the fundamental axes of people's well-being and quality of life (OCDE, 2017). As it is a basic foundation for social production and public law, and recognising the importance of housing in public policy, this dissertation develops analytical frameworks for the plans produced in normative and legal terms. The aim is to investigate the contradictions of the housing construction process as a fundamental right, the coherence of the implementation of public policies in relation to current needs, as well as the assumed and associated roles and their scope, focusing on three axes: (i) legitimating structural plan, (ii) characterization of housing needs and (iii) framework of housing policies and strategies.

Keywords: Fundamental rights. Housing policies. Housing.



Agradeço às mulheres da minha vida que muito me apoiaram e me inspiraram: minha avó, irmã e especialmente Rosângela Alves, exemplo de determinação e que sempre contribuiu com seu senso holístico e crítico, enquanto mãe, professora e pesquisadora. Todas fundamentais para a minha formação pessoal. Agradeço aos meus familiares e amigos queridos que me apoiaram em todas as suas formas e a todos os mestres que passaram em minha vida. Em especial, aos meus professores da Universidade de Évora, que ampliaram minha visão com novos conhecimentos e crescimento pessoal, e às professoras Maria do Rosário e Maria Domingas, em que tive a sorte e o privilégio de ser orientada com muita atenção nesta dissertação.

Sumário

Índice de figuras e gráficos	7
Índice de quadros	8
Listagem de abreviaturas e siglas	9
Introdução	13
Enquadramento teórico	20
Teorias do Estado	20
Estado Providência e o <i>contrato social</i>	24
A questão da habitação	29
PARTE 1. PLANO LEGITIMADOR	33
1.1. O Direito à habitação e à cidade: tratados e princípios internacionais	34
1.2. Regulações jurídicas	39
1.3. Os instrumentos para a promoção da habitação para pessoas de baixa renda	50
PARTE 2. CARACTERIZAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS	56
2.1. Níveis de bem-estar: levantamento apresentado pela OCDE	56
2.2. Diagnóstico de situação das carências habitacionais em Portugal	59
2.3. Diagnóstico de situação das carências habitacionais no Brasil	63
PARTE 3. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO	72
3.1. As políticas de habitação em Portugal	72
3.2. As políticas de habitação no Brasil	83
3.3. Trajetórias das políticas habitacionais numa perspectiva comparada e atuais debates: Brasil e Portugal	92
Considerações finais	98
Anexos	104
Bibliografia	120

Índice de figuras e gráficos

Figura 1 Estrutura e funções do Estado Providência	27
Figura 2 Dimensões dos direitos fundamentais	35
Figura 3 Mapa de carência de infraestrutura urbana, percentual em relação aos domicílios particulares permanentes urbanos segundo Unidades da Federação no Brasil – 2015	70
Figura 4 Sequência da transferência de competências financeira e serviços a partir da criação do INH	81
Figura 5 Linha cronológica das principais medidas das políticas de habitação, Portugal e Brasil	119
Gráfico 1 Níveis de bem-estar de Portugal, Brasil e média da OCDE	58
Gráfico 2 Famílias a realojar por tipo de construção	60
Gráfico 3 Tipologia urbana do alojamento das famílias a realojar	61
Gráfico 4 Déficit habitacional relativo em relação aos domicílios particulares em 2015 no Brasil, período de 2010-2015	65
Gráfico 5 Déficit habitacional e seus componentes, 2015	66
Gráfico 6 Composição do Déficit Habitacional, por situação do domicílio e segundo regiões geográficas no Brasil, 2015	67
Gráfico 7 Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis e suas especificações ...	69
Gráfico 8 Distribuição da população por regime de ocupação: inquilinos e proprietários, 2007-2015	83
Gráfico 9 Preço da habitação em Portugal por trimestre (2014 a 2018)	95
Gráfico 10 Taxa de desemprego no Brasil (2013 a 2018)	95

Índice de quadros

Quadro 1 Teorias sócio-políticas do Estado	23
Quadro 2 Instrumentos de promoção da habitação para pessoas de baixa renda, Portugal e Brasil	54
Quadro 3 Número de famílias a viver em condições precárias	59
Quadro 4 Distribuição de núcleos, edifícios, fogos e famílias a realojar por área metropolitana e outras regiões	60
Quadro 5 Famílias a realojar, fogos de habitação social existentes e vago e capacidade de resposta	61
Quadro 6 Famílias a realojar por solução de realojamento	62
Quadro 7 Estimativa dos custos com as restantes soluções de realojamento	62
Quadro 8 Previsão da estrutura de custos das soluções de realojamento e arrendamento de habitações a 15 anos	63
Quadro 9 Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo regiões geográficas, 2015	64
Quadro 10 Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas, 2015	65
Quadro 11 Déficit habitacional total, relativo, por componente, segundo regiões geográficas, 2015	67
Quadro 12 Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas, 2015	68
Quadro 13 Componentes da carência de infraestrutura dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas, 2015	69
Quadro 14 Serviços de saneamento básico e energia elétrica (%)	71
Quadro 15 Domicílios particulares permanentes urbanos adequados, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMs), 2015	71
Quadro 16 Metas do Programa Minha Casa Minha Vida e déficit habitacional acumulado por faixa de renda	91
Quadro 17 Evolução demográfica Portugal e Brasil, séculos XIX-XXI	104
Quadro 18 Plano Normativo: princípios e tratados internacionais	105
Quadro 19 Legislações específicas: Constituições e leis de bases em Portugal e Brasil	107
Quadro 20 Índices de Bem Estar: Portugal e Brasil	116



Listagem de abreviaturas e siglas

BNH – Banco Nacional da Habitação (Brasil)

CAPs – Caixa de Aposentadoria e Pensão (Brasil)

CERJ – Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Brasil)

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIAM – Congresso Internacional da Arquitetura Moderna

CLAS – Conselhos Locais da Ação Social (Portugal)

CRFB – Constituição da República Federativa Brasileira

CRP – Constituição da República Portuguesa

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Brasil)

DHD – Direito Real de Habitação Duradora (Portugal)

ENpH – Estratégia Nacional para a Habitação (Portugal)

EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (Portugal)

EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions

FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (Portugal)

FCP – Fundação da Casa Popular (Brasil)

FFH – Fundo de Fomento Habitacional (Portugal)

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Brasil)

FJP – Fundação João Pinheiro (Brasil)



FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Brasil)

FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (Portugal)

HE-FCP – Habitações Económicas - Federação de Caixas de Previdência (Portugal)

IAPÍ – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Brasil)

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensão (Brasil)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil)

IFRRU – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (Portugal)

IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (Portugal)

IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (Portugal)

INH – Instituto Nacional da Habitação (Portugal)

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social (Brasil)

Mercosul – Mercado Comum do Sul

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação (Portugal)


NRAU – Novo Regime do Arrendamento Urbano (Portugal)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OUC – Operação Urbana Consorciada (Brasil)



PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil)

PIMP – Programa de Intervenção a Médio Prazo (Portugal)

PEC – Proposta de Emenda à Constituição (Brasil)

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento (Portugal)

PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (Portugal)

PER – Programa Especial de Realojamento (Portugal)

PlanHab – Plano Nacional da Habitação (Brasil)

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil)

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Brasil)

PNOT – Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (Portugal)

PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas (Portugal)

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (Portugal)

PRU – Programa de Reabilitação Urbana (Portugal)

RAU – Regime do Arrendamento Urbano (Portugal)

RECRIA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (Portugal)

RECRIPH – Regime de Propriedade Horizontal (Portugal)

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas (Portugal)



RSEU – Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (Portugal)

SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local (Portugal)

SFH – Sistema Financeiro da Habitação (Brasil)

SNH – Secretaria Nacional da Habitação (Brasil)

SOLARH – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (Portugal)

UE – União Europeia

USP – Universidade de São Paulo (Brasil)

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social (Brasil)

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo abordar o tema do direito à habitação num contexto dos direitos sociais fundamentais, através de um enfoque nas orientações e práticas no âmbito das políticas públicas que visam a efetivação do acesso a esse direito. Reconhecida internacionalmente como um dos eixos fundamentais de bem-estar e qualidade de vida das populações (OCDE, 2017) e consagrada constitucionalmente em diversos países, a habitação é crucial para a produção da vida e do bem-estar dos indivíduos e está fortemente ligada à dignidade da pessoa humana, materializando “grupamentos distributivos” (Giddens, 1975) – grupos de status e estilos de vida –, configurados pelos recursos e orientações dos agentes sociais. Considerada como tal, será dado enfoque ao direito à habitação social, em especial, a habitação destinada às populações com dificuldades de acesso à moradia através dos mecanismos normais do mercado imobiliário.

Por se tratar de um direito social, caberá ao Estado adotar medidas de regulamentação do acesso à moradia. Esta é, contudo, uma área particularmente sujeita a diversas pressões de mercado, não existindo clareza em que medida e como os poderes públicos devem atuar. Diante deste quadro, é imprescindível, neste trabalho, um enquadramento teórico e análise das teorias do Estado – em particular, o Estado Providência – e das diferentes interpretações sobre o papel que este desempenha na esfera social, com destaque para a forma como tem vindo a assumir nas suas funções a questão da habitação. Tal, supõe-se, numa orientação de análise do processo de barganha entre diversas forças e interesses complexos – que condicionam o interesse público e configuram as possibilidades de intervenção estatal.


Na primeira parte da dissertação, traça-se a configuração do direito à habitação e à cidade a fim de evidenciar os quadros legais que o legitimam, nos níveis internacional e nacional nos dois países em referência nesta pesquisa – Brasil e Portugal. Nesta parte serão expostas as dimensões dos direitos fundamentais gerais, previstas em tratados e princípios internacionais. Apresenta-se ainda o contexto histórico em que surgiu o direito à habitação e sua transformação, bem como são expostas as características e conteúdo dos documentos que o enquadram. Posteriormente, serão abordadas as regulações jurídicas, no âmbito da moradia no Brasil e em Portugal, e os instrumentos para promoção da habitação para pessoas de baixa renda. Na segunda parte da dissertação pretendem-se evidenciar as características das necessidades habitacionais, em termos de precariedades habitacionais e das condições de saneamento e integração no planeamento urbano. Recorre-se, nesta parte, aos levantamentos recentemente realizados no intuito de melhor identificar as atuais demandas habitacionais nos dois países.

Para atingir este objetivo, será elaborado um quadro intersetorial das características gerais, englobando diversos índices relacionados à moradia, com fins comparativos entre países para, posteriormente, analisar as características mais específicas.

As políticas públicas são implementadas tendo por referência o plano legislativo previsto, de interpretação dos desafios e demandas colocados pela sociedade. Sendo assim, na terceira parte da dissertação, serão abordadas as práticas políticas no intuito de analisar questões referentes aos domínios da relevância, coerência interna e externa e governação das políticas públicas e seus instrumentos, implementados em ambos os países, na contemporaneidade. Refira-se que não se pretende esgotar o tema, dada a extensão das políticas de habitação, e também a grande variedade de programas e instrumentos implementados (Agarez et al, 2018; Bonduki, 2014). Neste sentido, serão brevemente abordadas as políticas numa perspetiva histórica (de forma isolada dos países) para fins de contextualização e evidênciação dos percursos, alcances e desafios ainda a percorrer; e analisados as estratégias e instrumentos (de forma comparadas) desta trajetória são mencionados os debates nos últimos dez anos. Propõe-se uma pesquisa exploratória dos atuais quadros normativos e regulatórios que enquadram as políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal. A fim de atingir este objetivo, a elaboração da dissertação procederá à análise de conteúdo de fontes documentais de natureza jurídica e política. A dissertação é dividida em três partes: (i) plano legitimador, (ii) caracterização das necessidades habitacionais e (iii) políticas e estratégias de habitação.

A habitação, além de um bem essencial à vida dos indivíduos e famílias, é um direito fundamental mundialmente consagrado e protegido constitucionalmente. Devido à sua importância na organização socioeconómica e equilíbrio social das comunidades, as condições de moradia são um campo de tensões permanentes, implicando o Estado e diversos organismos de administração do território num jogo complexo, pautado por interesses heterogêneos e, muitas vezes, dificilmente conciliáveis. As políticas públicas assumem-se, neste campo, como um dos instrumentos chave dos poderes públicos para mitigar desequilíbrios e procurar melhores níveis de bem-estar, tanto em termos de qualidade de vida das populações quanto da coesão territorial. Precisamente, uma das questões que pretendemos analisar através da contextualização histórica dessas políticas, respeita às eventuais mudanças estratégicas e variação de perspetivas, de instrumentos e fontes de financiamento na efetivação desse direito.

Apesar da questão habitacional assumir especial centralidade no contexto atual no planeamento e gestão do desenvolvimento das regiões do território nacional, ela é, em grande medida, determinada pelas transformações económicas e financeiras mundiais, e pelos interesses das




corporações imobiliárias, bem como outros agentes que atuam no mercado, para os quais o seu potencial económico e social é, frequentemente, reduzido a um produto de especulação financeira, do qual se procura obter o melhor proveito. Ora as lógicas subjacentes às dinâmicas especulativas dificilmente são conciliáveis com orientações de regulação e planeamento que priorizam a defesa de modos de vida e condições dignas de participação social das populações. É, assim, evidente que são muitos os desafios.

No plano empírico-substantivo a presente pesquisa focaliza, no caso de Portugal, os últimos 100 anos de políticas públicas da habitação, diferenciando aí seis períodos, cujos momentos-chave são: 1918, 1933, 1945, 1969, 1983 e 2002. O primeiro, marcado pelo processo pós-revolucionário de transição para a democracia, e particularmente, pelo regresso ao país de milhares de portugueses que residiam nas ex-colónias em África. Isto num contexto em que uma fatia significativa da população vivia num limiar próximo da pobreza (Almeida et. al, 2000). Um diagnóstico formal das necessidades do país em matéria de habitação estimava a necessidade de construção de mais de meio milhão de fogos habitacionais (Agarez, 2018, p. 33). O momento subsequente é atravessado pela preparação da adesão do país à então Comunidade Económica Europeia (CEE) tendo-se centrado o Estado Português na redução e eliminação de núcleos habitacionais degradados. Para isso, depositou esforços nos problemas de precariedades habitacionais – residentes em barracas e outros alojamentos – através do Programa Especial de Realojamento (PER)¹ e do programa PROHABITA² em áreas específicas do território nacional (especialmente as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto); neste âmbito foi ainda fundado o Instituto Nacional da Habitação (INH) de apoio financeiro para este setor e, em especial, à construção de habitação social direcionada aos estratos populacionais mais carenciados. Os momentos mais recentes estão relacionados com o processo crescente de *financeirização* da habitação e vem associado aos efeitos agravados da crise económica e financeira, intensificados no período subsequente à chamada Lei Cristas³ que contribuiu para fazer disparar os valores de arrendamento no país. Apesar do percurso que Portugal tomou em termos de políticas públicas para responder e reduzir quantitativamente as carências habitacionais, os problemas de natureza estrutural ainda persistem e porventura tendem a intensificar-se, ao mesmo tempo que outros desafios surgem.

¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 163/93 de 7 de Maio (última alteração através do Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro).

² Criado pelo Decreto-Lei n.º 135/2004, de 03 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de Março.

³ Decreto-Lei n.º 266-C/2012.




No Brasil, o intenso processo de urbanização no século XX, suscitou forte fluxo de pessoas para as áreas urbanas que resultou numa alta demanda por moradia. Este fenómeno, somado à ausência ou ineficiência de políticas de habitação social, acentuou as ocupações irregulares nas periferias urbanas, em especial, de maior dimensão e densidade populacional. O fenómeno em si não é muito diferenciado do que teve lugar em Portugal (igualmente marcado por movimentos de mobilidade de populações das regiões rurais, que se instalam em bairros de habitação informal nas periferias urbanas, em especial nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto). Entretanto, na experiência brasileira, o resultado destas deslocações e intensa concentração de populações em zonas suburbanas sem qualquer planeamento e regulação, assume hoje dimensões dramáticas: atualmente, uma grande parcela da população brasileira vive em habitações irregulares, por vezes sem condições de segurança e de saneamento básico. O surgimento de garantias públicas é recente, havendo cinco períodos, cujos momentos históricos atuais chave são 1889, 1930, 1964, 1986 e 2003, com o direito à habitação implementado na Constituição Brasileira de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade⁴, em 2001, e os investimentos público e privado canalizados, a partir de 2010, com base nas premissas das profundas transformações urbanas inicialmente na cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos⁵.

Os múltiplos desafios demonstram a necessidade de uma estratégia em termos de ação pública para a busca de soluções que assegurem o acesso à moradia por parte da população. Baseadas em declarações e pactos internacionais, as respostas para enfrentar problemas neste âmbito são variadas. A nível nacional e local, são garantidas como direitos constitucionais nos dois países e regulamentadas através de leis e medidas de procedimento normativo. Entretanto, as consequências sócio espaciais proporcionadas pela ausência ou ineficiência de resposta do Estado desencadeiam outras questões a nível de reprodução económica, insegurança, etc., e geram, além disso, um cenário de resistência pelos atores sociais envolvidos, que buscam mudanças e alternativas possíveis. Este cenário, apesar de diferenças estruturais, é verificado em muitos países. Brasil e Portugal têm respondido a estes desafios de formas diversas e, por isso, através de análise confratual dos impactos dessas políticas, procuraremos contribuir para

⁴ Lei que regula o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo e equilíbrio ambiental. É considerado um instrumento inovador na política habitacional e uma importante ferramenta de regularização fundiária e surgimento da ideia da função social da propriedade.

⁵ A Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016), marcando um período apoiado em princípios neoliberais e que acarretou uma série de despejos e determinando a localização dos moradores da cidade de acordo com a sua classe social.



o reconhecimento do potencial da utilidade mútua, em termos teóricos e metodológicos, de uma observação comparada das experiências dos dois países.

Neste sentido, o estudo que se pretende realizar tem como objetivo de interesse a compreensão dos modos de responder e conduzir os desafios da habitação, no plano das políticas públicas, no Brasil e em Portugal com enfoque nas últimas décadas. A análise é desenvolvida a partir de uma pesquisa exploratória e comparativa dos quadros normativos e regulatórios do Brasil e Portugal. O interesse da escolha do método comparativo reside na superação da unidade de resposta, a partir de análise de diferentes experiências dos países. A pesquisa tem por base a hipótese de possível revelação de regularidades na condução dessas políticas, cujas semelhanças e diferenças serão analisadas. A escolha dos dois países permite o cruzamento do entendimento das formas de assumir este direito em contextos sul-americanos e europeus, procurando apresentar aspetos de contribuição mútua no sentido de ampliar a compreensão dos efeitos das políticas públicas de habitação na efetivação do direito à moradia, experienciadas em ambos os países.

Esta pesquisa tem como objetivo identificar as contradições de como este direito social foi sendo interpretado e construído, e quais os papéis assumidos pelo Estado e organismos associados, bem como por outros atores que intervêm no terreno. Um dos maiores desafios de garantia da habitação como um direito social fundamental é a difusa relação entre o interesse e gestão “pública e privada” da habitação. Efetivamente, ambos os países adotam respostas às necessidades de habitação a partir da iniciativa privada que, somadas à, pelo menos aparente, quase ausência de acesso alternativo, conduz a algumas tensões. Tudo isto afeta a assunção, a construção e a concretização deste direito, ao mesmo tempo que contribui para que o mesmo assuma uma configuração pouco pública.


Sob a perspetiva dos desafios do acesso à habitação, este trabalho visa analisar questões referentes aos domínios da relevância, da coerência interna e externa e de governação inerentes às políticas de habitação. A relevância do acesso à moradia através de instrumentos alternativos ao mercado é refletida nas políticas públicas? Os objetivos dessas políticas cobrem com relevância os desafios colocados nos diagnósticos de partida, produzidos sobre chancela de organismos públicos? Como é que o Estado (co)responde ao acesso à moradia? Os papéis estão claros e bem definidos? Referente à coerência interna: As respostas apresentam coerência com as demandas, e estão acomodadas nos orçamentos e instrumentos urbanísticos? A estratégia definida é coerente com as políticas definidas ao nível nacional? E coerência externa: As políticas nacionais apresentam coesão com os princípios e tratados internacionais? Por fim, no domínio

da governação, o modelo previsto para a gestão estratégica e operacional dos programas são adequados à sua boa implementação?

Para atingir os objetivos da dissertação, é adotada a metodologia exploratória comparativa, cujos objetos de estudos são Brasil e Portugal, países com forte ligação histórica. Assume-se que esta orientação metodológica, enquanto instrumento analítico e sistemático, auxilia na identificação de semelhanças e diferenças e, sobretudo, potencia e amplia o campo de análise e de compreensão da realidade nacional face a outros países, particularmente no âmbito das políticas públicas e na gestão da edificação dos principais centros urbanos. Este trabalho sustenta a hipótese de que através de análise confractual, apoiada em indicadores de impacto de medidas como as enunciadas atrás, será possível identificar aspetos de utilidade mútua. São adotadas três variáveis divididas em eixos de análise: o (i) plano estrutural legitimador, um (ii) diagnóstico da situação atual das carências habitacionais e (iii) políticas e estratégias de habitação.

Na primeira parte, recorre-se à construção de um quadro síntese dos tratados e princípios internacionais, regulações jurídicas de carácter constitucional produzidas nos dois países e instrumentos normativos para promoção da habitação para pessoas de baixa renda. O objetivo desta parte é evidenciar os quadros legais que legitimam este direito social. Para isto, serão levantadas referências empíricas de tratados, princípios, leis e decretos constituindo-se assim um corpus empírico que suportará a análise documental. Para efeitos analíticos, serão considerados no levantamento dados informativos gerais relativos nomeadamente a: nome do documento, países abrangidos, data de formulação e aplicação, entidade que formulou. Adicionalmente, serão consideradas informações substantivas como: objetivo, problema e solução estabelecida e informações sobre eventual monitorização (se há e quais as sanções no caso do não cumprimento). A partir da leitura deste quadro, cremos que será possível identificar como Brasil e Portugal têm vindo a legitimar este direito no domínio legal, sustentando, na terceira parte, uma melhor compreensão de como o materializam e concretizam, no contexto das políticas públicas.

A segunda parte da análise terá em vista uma melhor compreensão da caracterização das relações entre moradia e bem-estar nos dois países, recorrendo-se, a título complementar, ao levantamento estatístico de alguns indicadores. Nesta abordagem tomamos por referência o modelo realizado pela OCDE a partir do *Programa Better Life Initiative*, lançado em 2011 (OCDE, 2011). Perspetiva-se, desta forma, a coleta de dados relativos ao número de famílias a viver em condições precárias/déficit habitacional, nomeadamente em Portugal, a tipologia urbana do alojamento destas famílias a realojar, a distribuição por área metropolitana, a quantidade de



fogos de habitação social existente e vago, tipos de solução e realojamento, bem como as estimativas de custos para realojamento e arrendamento. No Brasil, são abrangidos o déficit habitacional relativo (relação com os domicílios particulares), seus componentes (habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguer e adensamento excessivo), a relação dos critérios de inadequação (fundiária, domicílio sem banheiro, carência de infraestrutura, adensamento excessivo e cobertura inadequada), número de domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção, a relação de acesso aos serviços de saneamento básico (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), entre outros.

A terceira parte da análise incidirá sobre duas vertentes para a construção de um quadro normativo. Uma primeira assentará na elaboração de uma resenha histórica das políticas regulamentadoras de ambos os países, através de fontes documentais e de forma isolada, subdivididos em períodos-chave, através da contextualização, as formas de promoção (direta e/ou indireta), entidades envolvidas, programas e instrumentos, modelos de ocupação apoiados, características arquitetônicas e urbanísticas bem como nas formas de financiamento. Na segunda daremos atenção às trajetórias das políticas habitacionais, numa perspectiva comparada, mencionando os atuais debates em Portugal e no Brasil.

Enquadramento teórico


O direito à habitação, por se tratar de um direito social, determina a adoção de medidas por parte do Estado para fomento à moradia partindo do pressuposto de que este é um “agente coordenador e dinamizador do desenvolvimento da sociedade” (Mozzicafreddo J. P., 1994, p. 12). Trata-se de uma necessidade básica reconhecida internacionalmente. Mas apesar da sua consagração constitucional, não há clareza sobre em que medida e como é que o Estado deve atuar (Serra, 2002). Para uma análise das práticas deste agente no âmbito da habitação, seja em termos de regulação ou de intervenção, é importante compreender o papel que lhe é atribuído pela gestão governativa, para tornar possível compreender as (des) adequações das suas funções (Botelho, Mauritti, Craveiro, & Nunes, 2018).

A habitação é um elemento das políticas sociais e de bem-estar e associa-se ao Estado-Providência. Por isso entende-se que uma das questões elementares para compreensão das políticas sociais, e que antecede esta pesquisa, é “a análise da questão do Estado Providência e da sua intervenção na esfera do bem-estar, do consumo colectivo e, mais concretamente, da habitação” (Serra, 2002, p. 37). A importância desta reflexão relativamente ao Estado dá-se pela importância em compreender os limiares e a emergência das políticas de bem-estar e está relacionado com a estrutura e as funções do Estado-Providência.

De forma abrangente, há (i) as diferentes interpretações sobre a natureza e funções do Estado, (ii) diversas perspetivas sobre sua dimensão providencial e o papel que o Estado Providência desempenha na sociedade e (iii) as estratégias que suscitam da formulação e implementação das diversas políticas inerentes à complexidade das questões da habitação. Para isto, será elaborado inicialmente um quadro sintetizado das teorias sócio-políticas do Estado (Quadro 1). Por conseguinte, será apresentado, de forma sistemática, o enquadramento analítico e descritivo das principais características do Estado Providência e as questões da habitação.

Teorias do Estado

Há diferentes interpretações sobre o papel que o Estado desempenha na esfera social e económica, seu significado e capacidade de intervenção afetam a discussão sobre a adequação das suas funções à corrente realidade da sociedade (Mozzicafreddo J. P., 1994). Estudos sobre o Estado e o Bem-Estar social permitem compreender os limites, as possibilidades e tendências das políticas sociais (Botelho, Nunes, Mauritti, & Craveiro, 2015) (Botelho, Mauritti, Craveiro, & Nunes, 2018). São diversas as perspetivas teóricas e autores a refletir sobre esta temática, mas



o que interessa neste enquadramento é compreender de forma não exaustiva a consideração mais abrangente do Estado, a prevalência concedida ao político e seu papel. Não se trata de um estudo aprofundado das teorias do Estado, mas de uma sistematização de levantamentos já realizados para propiciar base às análises desta pesquisa.

De entre as diversas propostas de enquadramento das teorias sócio-políticas do Estado, recorre-se à sistematização realizada por Nuno Serra (2002) inspirado na arrumação teórica apresentada por Boaventura de Sousa Santos (1987) na qual se dividem as diversas teorias do Estado em dois grupos principais – as teorias *pluralistas* e *instrumentalistas* – e as intermediárias (Quadro 1). Segundo estes autores, estas teorias diferenciam-se na base da definição de Estado e, por isso, são diferentes formas de prevalência concedidas ao político e atribuídos diferentes papéis. Varia entre entidade promotora do interesse geral (*teoria pluralista*), um instrumento de classe e, portanto, uma instância não neutral (*teoria instrumentalista*) ou outras que levam em consideração suas transformações resultantes das dinâmicas globais (*teorias intermediárias*). Essas interpretações, quer considerem questões internas inerentes ou externalidades consequentes da globalização.

As *teorias pluralistas* consideram o conjunto diversificado e plural de interesses em que o Estado, por sua vez, é a entidade promotora do interesse geral a fim de garantir um consenso social. Prevalece o valor central de conformação das lógicas de atuação estatal, atribuindo-lhe, em diferentes medidas, autonomia, exterioridade e superioridade em relação aos interesses sócio-económicos particulares. Autores como Tocqueville, Dahrendorf e David Easton afirmam a autonomia do Estado e do pluralismo social. Numa perspetiva liberal, Adam Smith, Spencer, Rousseau e Hobbes compartilham a ideia de a intervenção e funções do Estado ser restringida, mas sobretudo consensual a nível social. Contra os argumentos contratualistas, Hegel concede ao Estado autonomia e superioridade frente à sociedade civil, considerando-o encerrado em si e uma “síntese dos interesses públicos e privados”. Por sua vez, Max Weber afirma a autonomia política que não deve ser determinada em relação ao económico e atribuiu as funções administrativa dos interesses sociais, legislativa e de proteção territorial.

As *teorias instrumentalistas* oscilam da radicalização à relativização de uma compreensão comum: o Estado é observado como um instrumento de classe, uma instância não neutral na regulação dos conflitos sociais. Desmontam a ideia da garantia do consenso social e assumem que há manipulação e prevalência de interesses das forças sociais ligadas ao capital. Sob a perspetiva clássica – e referindo os pensamentos de Marx – o Estado, ao contrário dos argumentos das teorias pluralistas, não promove o consenso do interesse geral, mas o domínio

de classe para atender aos interesses da burguesia. Para estes teóricos marxistas – Marx e Engels – do Estado, a dominação económica é refletida pela dominação política e praticada através de duas vias: jurídica e ideológica. Por sua vez, uma segunda interpretação entende que há neutralidade em si, mas que na via prática o Estado acaba por servir aos interesses das classes dominantes. Miliband refere-se em “sistema de Estado” por considerar que se por um lado há autonomia, por outro há pluralidade de grupos institucionais que competem também entre si.

Também considerando a complexidade de formação do Estado, Poulantzas compreende que “o Estado constitui, portanto, a unidade política das classes dominantes: instaura essas classes em classes dominantes. Este papel fundamental de organização não diz respeito, aliás, a um só aparelho ou ramo do Estado (os partidos políticos), mas, em “diversos graus e por diversas razões, ao conjunto dos seus aparelhos, incluindo os seus aparelhos por excelência repressivos (exército, polícia, etc.) que participam também nesse papel” (Poulantzas, 1978, p. 121). O autor não interpreta o Estado como sujeito nem objeto, a sua análise enfatiza as políticas estatais no seu papel de configuração das estratégias de dominação e integração dos interesses de classe. Estes conceitos também são desenvolvidos por Erik O. Wright. No entanto, este autor reflete sobre os limites do Estado e as contradições sociais suscitadas no seu papel de mediador nas relações das classes sociais.

Na perspectiva de Wright (1997) as transferências operadas através do Estado providência, nomeadamente no quadro das políticas sociais, constituem instâncias de conexão entre o mercado e as relações de produção. Para o autor, os resultados destes processos têm um enorme alcance nas capacidades da classe trabalhadora. Na esfera produtiva e, consequentemente, no seu posicionamento perante as relações de exploração, capacita-a para a apropriação de uma parte da “mais-valia social” – traduzível no acesso a recompensas em termos de estatuto social e estilos de vida diferenciadores – onde, precisamente, o acesso a moradia poderá ser um dos traços diferenciadores.

As *teorias intermédias*, por sua vez, reavaliam os argumentos marxista e weberiano. Relativizam a autonomia do Estado condicionado a um cenário que se transforma devido às dinâmicas da globalização: a emergência e o fortalecimento progressivo de instâncias transnacionais de decisão (EU, Mercosul, Mercado Mundial ONU, etc.). Segundo Giddens, a autonomia do Estado é condicionada pelo capital, mas também tem influência da classe operária através dos movimentos sindicais e estruturas partidárias. Próximo a este pensamento, Foucault e Pahl também relativizam a natureza sócio-política do Estado. Por fim, Saunders interpreta o papel do

Estado como mediador dual dos interesses de produção (a nível central) e de consumo (a nível local).

Quadro 1 Teorias sócio-políticas do Estado

Teorias	Estado	Prevalência concedida	Papel geral do Estado	Perspetivas	Autores
Pluralistas	Entidade promotora do interesse geral Garante do consenso social	Valorizam o político como elemento central de conformação das lógicas de atuação estatal	Autonomia, exterioridade e superioridade do Estado x interesses económicos e sociais	Afirmção autónoma do Estado e do pluralismo social	Tocqueville
					Dahrendorf
					David Easton
				Liberais/ Restrição da intervenção	Adam Smith
					Spencer
					Rousseau
				Anti-contratualista/ tecnocracia	Hobbes
					Hegel
Extensão da norma jurídica	Max Weber				
Instrumentalistas	Instrumento de classe Instância não neutral na regulação dos conflitos sociais	Subordinação da esfera política à esfera económica	o Estado seria alvo de uma manipulação absoluta por parte das forças sociais ligadas ao capital (inspiração no pensamento marxista)	Clássicas**	Marx
					Engels
				Tradição marxista: "Estado Capitalista"	Ralph Miliband
				Tradição marxista: "Estado na sociedade capitalista"	Poulantzas
					Erik Olin Wright
					Joachim Hirsch
					Claus Offe
Intermédias	Consideram o Estado num cenário que se transforma devido às dinâmicas da globalização: a emergência e o fortalecimento progressivo de instâncias transnacionais de decisão (EU, Mercosul, Mercado Mundial ONU...)	Autonomia relativa e transformação do Estado	Instância de intermediação, articulação e integração de "um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais" (Santos, 1998: 59)	Relativização do poder e autonomia do Estado	Anthony Giddens
					Foucault
					Pahl
				Papel do Estado globalmente de mediação	Saunders


Fonte: Elaboração própria através da análise de Serra, N. (2002). Estado, território e estratégias de habitação. Capítulo 2.

O Estado e organismos da administração pública, de entre as diferentes perspetivas, são considerados “como sistemas de funcionamento que não apenas estruturam as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas também, e sobretudo, estruturam as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política” (Mozzicafreddo J. P., 1994, p. 14). Estas diferentes concepções sobre o papel geral que o Estado desempenha reflete-se na orientação das políticas sociais. Segundo Santos (1998), o Estado transforma-se em uma instância de intermediação, articulação e integração de elementos estatais e não estatais.

No contorno das *teorias instrumentalistas*, as políticas sociais devem responder ao interesse do capital. Para isso, requerem a instrumentalização do Estado a fim de garantir a coesão social e permitir estabelecer as condições exteriores de reprodução da força de trabalho (Serra, 2002). Por outro lado, as políticas sociais nas *teorias pluralistas* expressam o interesse da sociedade mas também asseguram o funcionamento do mercado. Para atingir a ideia de compatibilidade entre crescimento económico e políticas sociais, entre capitalismo e democracia, o Estado-Providência é concebido e afirmado um *contrato social* (Santos B. d., 1987).

Estado Providência e o *contrato social*

O início do século XIX é marcado por profundas mudanças – na dimensão económica, modelos de regulação política e formas de organização social – a questão social emerge na Europa e nos EUA. Os processos de industrialização acelerados, as novas relações sociais de produção e o empobrecimento das classes trabalhadoras acentuaram a necessidade de trazer para debate questões de combate à pobreza e à exclusão social e desenvolver sistemas de regulação exteriores ao mercado, aplicados para tentar compensar (não necessariamente abolir) o fosso entre os princípios políticos universais da igualdade e as condições materiais (Capucha, 2004). Dois modos – ideológicos - distintos foram aplicados na tentativa de explicar e resolver a questão social. A ideologia liberal, cujo papel do Estado de defesa dos direitos e garantias é orientado pela meritocracia (esforço individual) e livre arbítrio num contexto de livre funcionamento do mercado, e a doutrina socialista, onde cabe ao Estado definir as metas que a sociedade deve atingir, estabelecer normas de regulação das relações e garantir os padrões de sobrevivência dos cidadãos.



Estas orientações culminaram na formação do Estado-Providência que expressa os compromissos de base apoiada na regulação entre o Estado, o capital/trabalho e as famílias (Santos B. d., 1990). Capucha (2004) reconhece que “as sociedades europeias desenvolvidas foram as primeiras que alguma vez se propuseram a si próprias a finalidade de acabarem com a pobreza e a exclusão social” (Capucha, 2004, p. 34). Mas ao longo da história as emergências de soluções duradouras para a Proteção Social foram também motivadas pelas grandes crises, a exemplo da Grande Depressão, no período de 1873 a 1896, cujo Chanceler da Alemanha, Otto Von Bismark, obteve a aprovação das primeiras leis de Proteção Social propostas inicialmente em 1881. Após anos de debate, foram aprovadas as leis do Seguro Saúde (1883), do Seguro de Acidentes do Trabalho (1884) e do primeiro sistema obrigatório de pensões, com um Seguro para os casos de Reforma e de Invalidez (1889). A partir da década de 1930, como resposta à Grande Depressão (1929-30), surgem outras iniciativas dispersas para a implementação de medidas para assegurar os trabalhadores em caso de acidente ou doença, como o caso nos Estados Unidos com a implementação do New Deal e destaque para o Social Security Act (1935).

Na Europa, considera-se que o modelo de Estado de Bem-Estar Social – cujo organizador da política e da economia é o Estado encarregando da promoção e defesa social – expandiu-se com a inclusão do conceito de cidadania, após a queda dos regimes totalitários na Europa. Neste período de transição, passou-se a associar a ideia de que os indivíduos são dotados de direitos sociais. O que se entende hoje por Bem-Estar tem origem no pacto teorizado no plano económico de Keynes⁶, no período pós-guerra. O Estado Providência expande-se e enuncia cinco áreas principais de ação do Estado – educação, saúde, habitação, trabalho e segurança – na construção de uma política social. Seu surgimento, enquanto instituição social, representou um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital para responder aos efeitos das sucessivas guerras, lutas sociais e crises económicas. Os países não apenas se comprometeram, em diferentes graus, em garantir o bem-estar através do contrato social firmado, como também o legitimaram através de princípios constitucionais, fundamentando a obrigação política moderna (Santos B. d., 1998).

O Estado passa a adquirir maior relevância e compromisso para mediação dos conflitos entre capital e trabalho. Por um lado, os capitalistas renunciam parte da sua autonomia enquanto proprietários dos fatores de produção para negociar com os trabalhadores e aceitam a condição de tributação mais forte; por outro, os trabalhadores renunciam às suas reivindicações radicais de subversão da economia capitalista – o socialismo (Santos B. d., 1987). Esta dupla renúncia é

⁶ Pacto entre Estado, capital e trabalho.

gerida pelo Estado, conferindo-lhe alguma autonomia em relação aos interesses contraditórios. Apesar do pioneirismo dos sistemas de proteção social para redução das incertezas sociais, na prática, as políticas visavam contrabalançar as inadequações funcionais do mercado e ter “uma resposta política activa face à mobilização social das associações laborais e profissionais da época” (Mozzicafreddo J. P., 1994, p. 17).

O Estado Social representou um instrumento inovador, resultado de um longo processo de conquistas sociais, mas sofreu também transformações nas formas de proteção social ao longo do tempo. Inicialmente baseou-se num sistema de repartição, através da contribuição sobre o salário, sob a prerrogativa de proteger as classes médias assalariadas que surgiam. Para alguns autores, passa a ser “um fator de segurança para todos e um aspeto nuclear da nossa vida coletiva” (Silva & Trigo Pereira, 2015, p. 11) dado que protege os cidadãos de certos riscos (desemprego, doença, etc). Permitiu formalizar o mercado de trabalho, associando segurança aos que possuíam rendimento. Segundo Silva & Trigo Pereira (2015), os objetivos do Estado Social transformaram-se, podendo-se detetar origens políticas e sociais que, progressivamente, passaram a associar à repartição, a solidariedade geracional e a redistribuição social. Neste contexto, o mesmo autor identifica “a capacidade do Estado Social para diminuir a pobreza” (p. 87), apesar de níveis desiguais se comparamos os países.

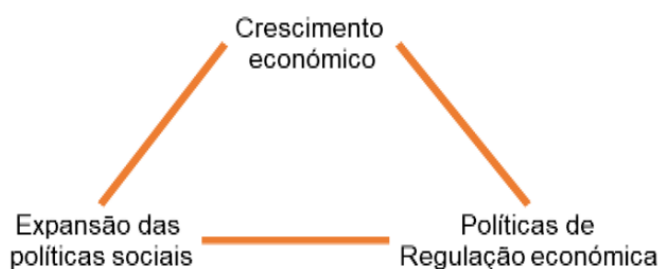
Adicionalmente, o Estado Providência também corresponde à “cristalização, na estrutura político-institucional do Estado moderno, dos princípios da universalidade dos direitos de cidadania, da justiça social e das reivindicações tendencialmente consensuais relativas às condições de bem-estar” (Serra, 2002, p. 53). Segundo Mozzicafreddo (1994), com a homogeneização e redução das demandas sociais, expande-se a autonomia do Estado e suas funções reguladoras, aumentando seu poder de orientação e seleção. Neste sentido, o Estado tem o papel de garantir a articulação estável entre ele próprio, o mercado e a comunidade através da negociação coletiva entre o capital e o trabalho – a concertação social – convertendo recursos financeiros provenientes da tributação do capital privado (capital) e dos rendimentos salariais (trabalho) em um conjunto de políticas públicas e sociais.

Para Santos (1987), o conjunto de políticas públicas e sociais cumprem três funções principais: primeiro, criam condições para o aumento da produtividade e socialização dos custos da acumulação capitalista; segundo, permitem expandir os lucros, visto que as despesas em capital social aumentam a procura interna de bens e serviços através de investimentos e consumos coletivos e individuais; terceiro, numa perspectiva sócio política, asseguram alguma harmonia social através da institucionalização dos conflitos entre o capital e o trabalho, da redistribuição

de rendimentos a favor das classes trabalhadoras – pelos salários indiretos – e da população carente – pelas políticas sociais – e crescimento das classes médias.

As perspectivas sobre a composição das políticas sociais podem variar pela interpretação acerca do papel do Estado. Por sua vez, o papel ativo do Estado implica a articulação de diferentes lógicas (também contraditórias) das políticas económicas e sociais que transformam as sociedades. A estrutura e as funções do Estado Providência são caracterizadas, segundo Mozzicafreddo (1994), pela integração e condicionamento recíproco de três elementos: o *crescimento económico*, a *expansão das políticas sociais* e as *políticas e regulação económica* (Figura 1). Nesta lógica, “em várias dimensões estruturadoras da ação política, criam-se mecanismo de regulação dos diferentes sistemas que compõem a sociedade” (Mozzicafreddo J. P., 1994, p. 15) que, por sua vez, resultam de uma necessidade de compensação social face aos desequilíbrios existentes no processo de crescimento económico.

Figura 1 Estrutura e funções do Estado Providência



Fonte: Síntese esquemática a partir do texto “O Estado Providência em transição” (Mozzicafreddo J. P., 1994)

Na percepção do autor, nas sociedades contemporâneas a dimensão estrutural constitutiva do Estado Providência instalou-se, por um lado, num conjunto de normas implícitas que firmam um modelo contratual de ação e, por outro, permitiu consolidar a institucionalização das funções de regulação social, económica e política (Mozzicafreddo J. P., 1994, p. 28). Em termos de funcionamento, este modelo, segundo o autor, apresenta, porém, problemas em relação aos fatores produtores de segmentação do mercado laboral e de exclusividade social, à densidade e à expansão do comportamento sociocultural de cariz assistencial, bem como ao peso fiscal e orçamental da expansão do Estado. Tomando como referência a questão da habitação, são

gerados altos custos de peso fiscal e orçamental pelas políticas públicas de compensação dos desequilíbrios sociais e são, por vezes, passíveis de cortes. Estas mesmas políticas são readaptadas até atingirem outros grupos sociais (de menor necessidade) a fim de extrair lucro.

Diversos autores identificaram crises neste modelo devido à inadequação à realidade social e às tendências atuais. No seu estudo, Nuno Serra (2002) assinala a crise fiscal, estrutural e sócio cultural. Segundo o autor, o contorno desta crise deriva da desproporção crescente entre receitas e despesas estatais, resultantes da desvinculação do crescimento das despesas sociais às conjunturas económicas e sociais. Por sua vez, dado que alguns bens e serviços são desmercadorizados a fim de produzi-los diretamente, os direitos sociais tornam-se independentes da conjuntura económica, subalternizando, assim, o princípio da rentabilização pelo da efetivação de direitos. Por fim, a crise sócio cultural reflete a permanente reivindicação de novos direitos, de transparência e emergência de novas formas de solidariedade que, por sua vez, aumentam os ataques neoliberais em defesa do Estado mínimo, da competitividade e das políticas de redução fiscal.

Sobre esta última questão, Santos (1994) afirma que há uma parcial substituição do intervencionismo social por um “intervencionismo bicéfalo” (pp. 110-111), isto é, uma forma mais autoritária em relação às classes de operários – e algumas médias – e mais atenciosa para atender às exigências macroeconómicas da acumulação de capital. Face à expansão dos riscos e das incertezas sociais, demanda-se maior competência e responsabilização do estado e da administração pública para a tornar capaz na sua função de gerir a conflitualidade de responsabilidade. Em matéria de responsabilidade e de organização política da sociedade, Mozzicafreddo (2002) aponta três fases de evolução, segundo o contexto histórico: *sociedade liberal* (onde o direito é contratual), *sociedade industrial* (predomínio do estado de direito/deslocamento da responsabilidade); *sociedade moderna* (estado regulador). Segundo o autor, há contradição entre o “conteúdo universal da sua modernidade e a estrutura seletiva das suas realizações” [administração pública] e “que é neste âmbito que a responsabilidade pelas consequências das suas ações não é assumida positivamente face ao cidadão” (Mozzicafreddo J. , 2002, p. 19). Neste contexto, aumentam as incertezas e o descontrolo dos riscos.

Nesse processo de desenvolvimento e de crescente complexidade, para alguns autores (apesar de perspectivas diferentes), a questão fulcral passa a ser “o da lógica das práticas públicas para criar situações que se confrontam com os novos problemas” (Mozzicafreddo J. P., 1994, p. 16). O impulso para tornar as políticas sociais mais seletivas gerou condições propícias à emergência do discurso sobre o Estado mínimo e as virtudes da livre concorrência em escala global. A tensão e crise deste pacto, para Santos, tende a “revelar-se socialmente menos inclusivo e


economicamente mais ajustado às exigências do neoliberalismo” (Santos B. d., 1998, pp. 17-33). Isto leva a um comportamento seletivo do Estado relativamente ao cumprimento dos direitos sociais, incluindo o direito à habitação que, por uma série de particularidades, é concretizado em um número pouco significativo de países.

A questão da habitação

Do ponto de vista constitucional, o direito à habitação é consagrado em diversos países. Entretanto, sob o prisma da universalidade e da responsabilidade estatal para o seu cumprimento, diferentemente do que sucede com a saúde e educação, há um número pouco significativo de países que o cumprem (Serra, 2002). Além de se tratar de uma política relativamente recente – e que varia temporalmente entre os países – ela não é, em muitos casos, orientada para as situações de maior carência e é altamente passível de maiores cortes em tempos de crise. Segundo diversos autores, há questões e particularidades da habitação que refletem a sua reduzida importância hierárquica entre as políticas sociais e vulnerabilidade sujeita a alvo de desmantelamento do Estado Providência.

O setor da habitação, comparado com outras competências de intervenção estatal, é complexo e necessita de uma articulação entre diferentes agentes, escalas e níveis de atuação e desafios. Demanda a ação de agentes sociais concretos com papéis, como mencionado anteriormente, nem sempre claramente definidos, portadores de interesses e contradições; e práticas espaciais (Corrêa, 2016) com potenciais benefícios e privilégios de certos grupos. Exige do Estado diferentes e diversificados mecanismos e estratégias de atuação. Ainda em termos de sua particular complexidade, envolve a questão fundiária como um fator de grande importância. Sobre esta questão, Corrêa aponta a reflexão de Mingione (1977) sobre a transformação do valor da terra urbana da qual “deixou de ser estranha ao capital industrial que, a princípio, a considerava apenas como uma base necessária e insubstituível para a produção” (Corrêa, 2016, p. 45), passando a ser alvo de interesse do capital industrial e da produção imobiliária como uma alternativa para a acumulação. Isto significa que seu valor extrapola a ideia de investimento, constituindo cada vez de forma mais frequente um amortecedor para as cíclicas crises de acumulação.

Para Rolnik (2015), a habitação e a propriedade privada representam um novo e poderoso marco de expansão do capital financeiro. A autora argumenta que a convicção da racionalidade de distribuição de recursos da regulação da terra urbana e da moradia através do mercado,




combinada com novos produtos financeiros subordinados ao financiamento do espaço construído negligenciou, nas políticas públicas, os conceitos “de moradia como um bem social e de cidade como um artefacto público” (Rolnik, 2015, p. 14). Desta forma, o papel de distribuição de riqueza é abdicado para dar lugar a um “mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza”. Isto tem como efeito, por um lado, a redução dos vínculos com o território pelo seu valor econômico, por outro, condiciona a perpetuidade da propriedade individual. Neste processo, as relações de posse passam a ser fundamentais para definir ou bloquear os direitos. Em suas missões e atividades da relatoria⁷, ela identificou não apenas a questão da financeirização da moradia como também processos massivos de remoção estritamente relacionados à implementação de grandes projetos e à reconstrução pós desastres naturais.

Rolnik relaciona, ainda, a crise global de insegurança da posse ao avanço do complexo imobiliário-financeiro e seu impacto sobre o direito à moradia nas cidades. A hipótese elaborada pela ex-relatora especial da ONU é que hoje há impactos desta transformação ideológica do modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a obtenção da casa própria. Conclui, assim, que este paradigma dominante permitiu que houvesse uma “transmutação da habitação em ativo financeiro” (Rolnik, 2015, p. 13). Nestes termos, a habitação e o solo urbano são mercadorias com características especiais cuja complexidade se dá também pela própria natureza da produção e do consumo, muito discutido no período de 1970 a 1980 por diversos autores consagrados, como David Harvey, Ermínia Maricato, Henri Lefebvre, Jean Lojkin, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Manuel Castells, Martin Smolka, entre outros.

Dentre estes autores, Harvey (1980) argumenta que o problema fundamental da moradia e do solo urbano, na economia capitalista, é o fato destes serem bens privados e mercadorias. Portanto, podem ser vendidos e comprados e seu acesso passa a ser mediado pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada. E como qualquer mercadoria no capitalismo, a moradia e o solo urbano têm valor de uso e valor de troca⁸, conceitos resgatados de Marx (Santos Junior, 2017). Entretanto, assumem condição especial em relação a outras mercadorias, cujos aspectos particulares são levantados pelo geógrafo.

7 Raquel Rolnik foi relatora especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU de 2008 a 2014.

8 O valor de uso estaria relacionado, segundo Marx, ao processo de consumo, vinculado às necessidades para a nossa existência, para nossa reprodução social. O valor de troca, por sua vez, é uma relação quantitativa de valor, ou seja, a proporção pela qual se podem trocar valores de uso.




Harvey argumenta que a habitação e o solo urbano são um bem material fixo, geograficamente localizado, conferindo privilégios de monopólio ao indivíduo que tem os direitos de determinar o uso nesta localização e tem alta durabilidade, permitindo acumular riqueza. Trata-se de uma necessidade básica e indispensável para a reprodução social e de alto valor agregado devido à complexidade de produção (muitas operações, trabalhadores especializados, tempo longo). Outra característica especial dá-se pelo fato de haver pouca frequência de mudança de propriedade – com exceção dos setores de aluguel (mercado de aluguel ou varejista). Estas características especiais combinadas com a teoria do mais-valor de Marx “explicam a origem do lucro na exploração do trabalho dentro dos limites do processo de produção sob a relação social do trabalho assalariado” (Harvey, 2013, p. 127), assumindo (a moradia) à forma de mercadoria.

O solo é algo permanente, pelo que os seus direitos de uso propiciam a oportunidade de acumular riqueza podendo-se observar, historicamente, que é utilizado como “o repositório mais simples e importante de obter bens de herança” (Harvey, 1980, p. 136). Segundo seus argumentos, na economia capitalista, um indivíduo tem um interesse duplo no valor da propriedade: valor de uso atual e de troca potencial futura. Mais, se deve destacar que a proporção de frequência da troca em relação à duração do uso é baixa. Portanto, os direitos de consumo por um período temporal relativamente longo garantem estabilidade por um determinado tempo ao mesmo tempo que a troca proporciona um alto desembolso monetário. Ainda relativamente ao uso, deve-se destacar que são permitidos diferentes e simultâneos usos no solo urbano e no edificado (alojamento permanente, turismo, atividade económica, etc.)

Maricato (1987) chama a atenção para que a habitação “é a mais cara entre as mercadorias de consumo privado (por exemplo, alimentos, roupas e sapatos, móveis, entre outros)” (Maricato, 1987, p. 2). Dentre todas as mercadorias privadas, a moradia é uma das indispensáveis a todos. Argumenta que é exigido um capital de financiamento para consumo devido ao longo período necessário para pagá-la pelo alto preço. Mas este financiamento é exigido também à produção devido à movimentação de capital por longo prazo (geralmente um a dois anos, com muitas variações).

A arquiteta também aponta que a questão da vinculação da habitação ao solo é outro fator foco dos problemas ligados à moradia. Isto porque, por um lado, cada edifício a construir exige um novo solo e, por outro, a moradia é parte do espaço urbano cuja produção é realizada com investimento de capital – na sua grande maioria, público – e aplicação de trabalho. A produção e a distribuição da moradia relacionam-se, portanto, com os investimentos públicos realizados na cidade. Conclui que a orientação desses investimentos, por meio das políticas públicas, orienta também, em parte, a valorização imobiliária e fundiária.



A mesma autora levanta igualmente a questão da produção (a construção) como outro elemento complexo. Diferentemente de outros setores da indústria, muitas vezes atravessado por atraso tecnológico e intensa exploração da força de trabalho para sua produção no canteiro de obras. Ao mesmo tempo, a construção civil é um dos setores produtivos que paga os mais baixos salários, tem os maiores índices de acidentes de trabalho e baixas taxas de produtividade. Chama também atenção para a forte vinculação do setor civil ao aparelho de Estado devido aos grandes interesses políticos e económicos envolvidos na produção da moradia e do espaço público.

É perceptível que a complexidade também se dá pelo jogo – e conflito – de interesses. A questão da habitação e suas transmutações tem consequências políticas sociais e geográficas. Entre as perspectivas, limites e instabilidades da habitação, há contradição entre o valor de troca e valor de uso, efeito do movimento histórico que transformou o espaço em mercadoria (Alessandri Carlos, 2016). Na tentativa de compreender a questão da habitação, torna-se pois necessário compreendê-la no seu aspeto legitimador. Isto é, compreender, a nível macro, os tratados e princípios (constituindo-se os direitos humanos) e, no plano micro, as regulações jurídicas de carácter constitucional (direitos fundamentais).

PARTE 1. PLANO LEGITIMADOR

O direito à habitação passa a ter mais foco no período pós-Guerra, com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. O tratado internacional elaborado pela Organização anuncia um conjunto de direitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. A partir de tratados e princípios internacionais, estes direitos passam a ser protegidos e previstos mundialmente nas constituições de diversos países subscritores ao longo dos anos (ver Anexo 2, p.105). Em Portugal, a primeira iniciativa constitucional para a construção de *casas económicas* – chamadas, na época, *casas baratas* – deu-se em 1918, onde foram estabelecidas as condições de incentivo pelo Estado (Agarez, 2018). Desde a introdução da questão habitacional à esfera pública, ocorreram revisões e alterações traduzindo-se, atualmente, o direito à habitação num direito fundamental consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, através do artigo 65.º, que determina igualmente as incumbências do Estado em matéria de regulamentação e promoção e execução de política de habitação⁹. No Brasil, a moradia é consagrada enquanto direito social no art. 6.º da Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB) de 1988; ao mesmo tempo que o art. 23.º determina ser “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Assim, em ambos os países, além de considerado um direito universal, é incumbido ao Estado assegurá-lo, seja através de programas no âmbito das políticas públicas ou de incentivo e apoio de iniciativas e de estímulo da construção privada, contudo, desde que atenda aos interesses gerais e coletivos (ver Anexo 3, p.107).

Com o fim dos regimes militares em ambos os países, as populações passam a reivindicar direitos essenciais. A estratégia para responder aos problemas urbanos, a nível internacional, passa a não se limitar à dimensão física, mas a abordagem passa a englobar os diversos setores (Tarsi, 2015). Neste contexto, surge a ideia de um Estado Democrático de Direito reivindicado pelos movimentos constitucionalistas. Entretanto, sua formulação varia entre países a depender do contexto em que são inseridos. Há diversas semelhanças e diferenciações na forma em que são conduzidas estas políticas no Brasil e Portugal. Apesar de se tratarem de contextos que, ao mesmo tempo diferem em termos económicos, sociais e territoriais, há também semelhanças cujos traços históricos podem ser percebidos.

Atualmente, ambos os países passam por transformações dos mercados habitacional e imobiliário que geram pressões sobre as populações. É possível observar uma tendência de mobilidade residencial cujo impacto é significativo na geografia metropolitana. O rápido

⁹ ver <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

crescimento do setor turístico nas cidades portuguesas, e a mercantilização do espaço urbano apresenta uma geografia baseada em processo de desconstrução de direitos (Faulhaber & Azevedo, 2015) segundo uma lógica espacial determinada pelo valor de uso em que o mercado imobiliário se expande, impulsionando as desapropriações, despejos e remoções nas cidades. No caso das cidades brasileiras e portuguesas ocorre a abertura de áreas na cidade como nova fronteira de expansão do mercado imobiliário, intensificando o fenómeno de espraiamento urbano e expulsão de comunidades desfavorecidas dos centros urbanos.

1.1. O Direito à habitação e à cidade: tratados e princípios internacionais

“(…) para que possa dar conta da heterogeneidade e da riqueza da vida, integra um conjunto de fundamentos e uma série de manifestações. Estas, ainda que diferenciadas entre si, guardam um elo comum, especialmente pelo fato de comporem o núcleo essencial da compreensão e, portanto, do próprio conceito de dignidade da pessoa humana.” (Sarlet, 2007, p. 362)

O Direito tem um papel efetivo no que diz respeito à proteção e promoção da dignidade. Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰ aponta que esta noção da dignidade da pessoa humana está na “compreensão do que é ser pessoa e de quais os valores que lhe são inerentes que acabam por influenciar ou mesmo determinar o modo pelo qual o Direito reconhece e protege esta dignidade” (Sarlet, 2007, p. 362). Segundo o autor, a proteção da dignidade humana não se configura como um direito natural, mas concretiza-se através da constitucionalização dos direitos fundamentais. No âmbito do ordenamento jurídico, em ambos os países, Brasil e Portugal, verifica-se este princípio como norteador dos demais princípios. Sob este prisma da ordem jurídico-constitucional, o autor designa as dimensões dos direitos fundamentais (Figura 2), ressaltando que tais dimensões, por sua vez, não se revelam incompatíveis e incompatíveis entre si.

A primeira *dimensão ontológica biológica da dignidade*, apontada por Sarlet, é fundamental para compreender a sua base de manifestação. Ela indica que, mesmo que a dignidade da pessoa humana esteja intimamente ligada à forma de comportamento e, portanto, aos atos dignos e indignos, o princípio da dignidade humana não deve ser manifestado sob o prisma moral seja ela sob a forma individual ou coletiva. Ou seja, mesmo as pessoas que cometem ações mais

10 Doutor em Direito pela Ludwig Maximilians Universität München (1997), Ingo Wolfgang Sarlet atua especialmente nas áreas de Direito Constitucional e Teoria dos Direitos Fundamentais, tendo como principal linha de pesquisa a eficácia e efetividade dos direitos fundamentais no direito público e privado.

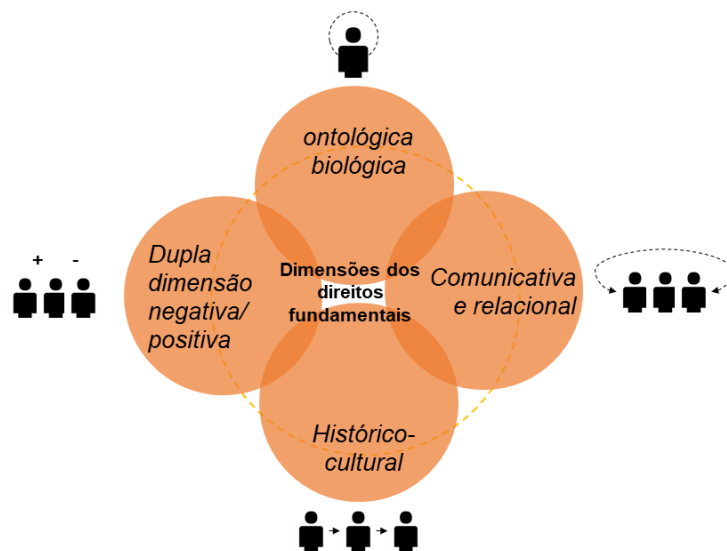
indignas e infames, não poderão ser objeto de desconsideração (Sarlet, 2007). Isto porque seu valor é absoluto não deve se manifestar pelo merecimento, mas pela própria condição de existir.

O autor aponta a *dimensão comunicativa e relacional da dignidade*, devendo esta ser reconhecida pelo(s) outro(s). Na sua perspectiva a dignidade não age no plano individual, mas está ligada à dimensão comunitária/social. A *dimensão histórico-cultural* revela a indispensabilidade desta perspectiva e contextualização como elemento central da construção da dignidade, colocando em questão que este princípio seja o resultado do trabalho de gerações e da própria humanidade na sua totalidade.

O mesmo autor destaca ainda a *dupla dimensão negativa e positiva* – de proteção e prestacional da dignidade, respectivamente – defendendo que a relação entre Estado e a vida humana digna deva ser tratada enquanto uma atividade subsidiária e não prestacional. Isto porque a dignidade configura-se como limite e como tarefa no que tange à responsabilidade do Estado. O autor destaca que a dimensão jurídica da dignidade da pessoa humana, assumida no Brasil como norma fundamental, na sua óptica terá tido influência portuguesa, espanhola e alemã. Com sua positivação constitucional, seja no Brasil ou em Portugal, é assumida uma dupla função: assegura, por um lado, a não violação deste princípio e assume a responsabilidade do Estado na adoção de medidas positivas e ações afirmativas para sua promoção e garantia (Sarlet, 2007).

Por fim, o autor define a dignidade da pessoa humana como elemento fundamental para a constituição de unidade e legitimidade deste princípio. Norteador de outros princípios e sob uma ordem constitucional, sua relevância reflete – ou é reflexo – na Constituição dos países.

Figura 2 Dimensões dos direitos fundamentais



Fonte: Elaboração própria com base em Sarlet, 2007

“O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos: trata-se do direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. É, além disso, um direito comum antes de individual, já que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício do poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, como desejo demonstrar, um de nossos direitos humanos mais preciosos, mas também um dos mais descuidados” (Harvey, 2008, p. 23).

No contexto global brasileiro, os direitos sociais (incluindo o direito à moradia) foram consagrados nos sistemas jurídicos em diversas Constituições Federais. Isto dá-se a partir do século XX, através dos movimentos constitucionalistas que acirraram o surgimento da ideia de um Estado Democrático de Direito (da Silva & Rangel, 2009).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, é fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) na Califórnia, Estados Unidos, em 1948, e anunciada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O direito à moradia integra formalmente o conjunto destes direitos, que, uma vez subscritos pelos países membros, deverão ser protegidos e garantidos pelas respectivas constituições nacionais. Em consequência, além da proteção deste direito – e outros afins – a partir de tratados e princípios internacionais (ver Anexo 2, p.105), os países também passam a formular diversos instrumentos no âmbito da habitação. A moradia é condicionada, pela primeira vez, como um direito humano e fundamental através dos termos do artigo XXV:

"todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação,

vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle." (ONU, 1948)

Outro instrumento internacional que aborda os direitos humanos é a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no sistema interamericano, antecipando a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta foi aprovada em 1948 na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, onde teve lugar a constituição da Organização dos Estados Americanos (OEA). Seu valor limita-se ao simbólico (não diretamente jurídico) por não se estender além de uma carta de intenções. Contudo, alguns países, como a Argentina, passam a incluí-la na constituição conferindo-lhe hierarquia constitucional.

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia, passou a integrar diversos tratados e convenções internacionais. Em 1966, este direito foi reconhecido pelo Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Económicos e Culturais. Ressalta-se que, neste período, muitos arquitetos, urbanistas, artistas, geógrafos, etc. refletiram e propuseram novos métodos de apreensão e planeamento da cidade e do espaço urbano. O final da década de 1960 é fortemente marcado pela busca da renovação dos valores, podendo-se considerar o movimento de maio, em França, um ícone que se desdobrou numa série de questões manifestadas sobretudo pelos jovens, e que acabam por se alastrar por todo o ocidente. A liberação sexual, a Guerra do Vietname, movimentos pela ampliação dos direitos civis são alguns exemplos do conjunto de revisões exigidas a partir de lutas, produções literárias, artísticas etc. da época.

No âmbito das produções dos direitos cabe ressaltar, neste contexto, a publicação do livro “O Direito à Cidade” de Henri Lefebvre, precisamente em 1968. Esta publicação resulta no alargamento da ideia da moradia enquanto um direito individual, enquadrado enquanto um direito coletivo a partir do exercício civil ampliado (Harvey, 2008). Portanto, este direito, que antes se limitava à propriedade da habitação, passa a ser discutido de forma mais ampla, em torno da questão da inclusão de todos na cidade, e nas atividades que esta pode oferecer. Este alargamento da concepção do direito à moradia também marca a sua incorporação nos movimentos populares em diversos países do mundo, ainda que em temporalidades diversas.

Em 1969 realiza-se a Convenção Americana de Direitos Humanos – conhecida como Pacto de San José de Costa Rica ou CADH – que passa a entrar em vigência em 1978 concebendo o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Este tratado internacional visou, entre outros, garantir o direito à propriedade privada, através do artigo XXIII:

“Artigo XXIII. Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar.” (CIDH, 1948)

Nas décadas seguintes, diversas declarações contemplaram a problemática dos assentamentos humanos, como a Declaração de Vancouver de 1976 (Agenda Habitat I) que assegurou a moradia adequada como um direito básico; a Declaração de Istambul de 1996 (Agenda Habitat II) onde, além da reafirmação, contemplou uma previsão detalhada do conteúdo e extensão do direito à moradia, das responsabilidades gerais e específicas para sua realização (Villar, 2015).

Na União Europeia, a Carta de Direitos Fundamentais foi aprovada em 2000, entretanto com um caráter assistencialista, relacionando-o com a segurança e assistência social, conforme o Artigo 34.3:

"A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais." (Conselho Europeu de Nice, 2000)

Neste mesmo ano é criada a relatoria para o direito à moradia adequada da ONU. Trata-se de uma função na Organização na qual é nomeado um relator pelo Conselho de Direitos Humanos, que tem como objetivo específico examinar e relatar em cada momento as condições materiais do direito à moradia, produzindo, quando justificado, recomendações dirigidas a governos, outros órgãos e organizações no sentido da melhoria dessas condições. A complexidade em torno desta temática, portanto, aumenta no início do século XXI, e sendo muito heterogêneas as respostas veiculadas pelos poderes políticos e económicos dos diversos países no mundo, certo é que a questão da habitação tende a ser, cada vez mais, uma questão de controvérsia e desafio político.

Recentemente, em 2016, realizou-se em Quito, no Equador, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Agenda Habitat III). Promovida pela ONU, na qual foi aprovada a Nova Agenda Urbana. Este documento vai orientar a urbanização sustentável nos próximos 20 anos. Nesta agenda os países membros da ONU assumem formalmente o seu comprometimento com a questão habitacional:

46. Comprometemo-nos a promover o papel da habitação e do financiamento habitacional economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo a produção de habitação social, no desenvolvimento económico, e a contribuição do setor para estimular a produtividade em outros setores da economia, reconhecendo que a habitação aumenta a formação de capital, a renda, a geração de emprego e os níveis de poupança e pode contribuir para a condução de

transformações económicas sustentáveis e inclusivas aos níveis nacional, subnacional e local. (ONU, 2016)

A Nova Agenda Urbana constitui, assim, um avanço em matéria dos direitos humanos no âmbito universal e participativo e reconhece que a cidade é para todos. Apesar disto, a agenda proposta não avançou no reconhecimento do direito à cidade, assim como não consagra esse objetivo como um novo direito. Esse tema foi bastante divergente tendo sido rejeitado pela União Europeia, Estados Unidos, Colômbia e Argentina, ao contrário de países como Equador, Brasil e outros, que o defenderam.

É inquestionável que este movimento constante e permanente de valorização dos direitos humanos através da sua institucionalização trouxe avanços de ordem mundial: “os direitos humanos deixaram de ser meras pautas éticas e ideológicas, para se tornarem direitos positivos, acionáveis judicialmente, protegidos e garantidos pelas constituições” (da Silva & Rangel, 2009, pp. 62-63). Na sua construção evidencia-se o princípio da dignidade (relativamente aos indivíduos) nas constituições de muitos países e, em alguns, também da função social da propriedade (relativamente à terra). Contraditoriamente, porém, na prática, os direitos da propriedade privada e o primado do lucro superam todas as outras noções de direitos (Harvey, 2008). Neste sentido, defendemos aqui que considerar o direito à cidade – como um bem comum a que todos têm direito – seria um importante avanço para a busca de alternativas à mercantilização dos territórios urbanos, e à sua redução a espaços de reprodução do capital.

1.2. Regulações jurídicas

É vasta a legislação relativa à habitação tanto em Portugal quanto no Brasil (ver Anexo 3, p.107). Em Portugal, há um conjunto de diplomas e portarias organizados por diversos temas. No Brasil, verifica-se um conjunto de decretos, instruções normativas, leis, portarias da Secretaria Nacional da Habitação (SNH) e resoluções. No caso português e brasileiro, o direito à habitação é previsto constitucionalmente e expressa-se em diversos artigos e leis. No que se refere às regulações jurídicas, ambas as constituições apresentam este direito. No entanto, relativamente à forma de organização institucional para elaboração e execução das políticas de habitação existem algumas diferenças e semelhanças.

A Constituição da República Portuguesa – CRP (1976) contempla o direito de todos a uma habitação adequada expressamente no artigo 65.º Cabe ressaltar que se prevê juridicamente a

dimensão qualitativa da moradia (dimensão, condições de higiene, conforto e privacidade), diferentemente da brasileira, como verificaremos, isto é:

Artigo 65.º da CRP. “1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.” (CRP, 1976)

O artigo abrange as responsabilidades do Estado para assegurar este direito. Concretamente, em termos de política pública, inclui as necessidades urbanas para além da moradia em si, isto é, incumbe a responsabilidade ao Estado ¹¹de programar e executar uma política de habitação e, em cooperação com diferentes organismos de administração do território bem como outros agentes económicos, garantir o planeamento e execução de redes de transportes e equipamentos. Ainda prevê o incentivo de novas construções de habitações económicas, sociais e privadas (este último subordinado ao “interesse geral”):

Artigo 65.º da CRP. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. (CRP, 1976)

É previsto constitucionalmente o estímulo do Estado para a construção privada e incentivo à aquisição de habitação própria ou arrendada (Art.º 65.º, 2. c da CRP). Os apoios públicos foram em grande peso para a construção e a aquisição de habitação própria, cujas famílias de rendimentos médios conseguem acender ao mercado da habitação¹². Ao mesmo tempo que há a responsabilidade das entidades privadas, comunidades locais, populações e profissionais em criar condições materiais que facilitem o acesso universal à habitação digna. O Estado tem a incumbência de materialização deste direito e de delegar sobre as forças do mercado (agentes

¹¹ Em julho de 2018 foi aprovada lei-quadro de transferência de competências para autarquias e entidade municipais que se iniciou este ano, 2019. A habitação está incluída no conjunto de outras áreas onde as autarquias devem ter competências próprias. Os municípios fazem a gestão de programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana. Ainda prevê-se futura transferência para os municípios a “gestão dos bens imóveis, destinados à habitação social, que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado, com exceção de casas de função em utilização” Notícia acessada em 23 de abril de 2019 em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/pontos-essenciais-transferencia-de-competencias-para-autarquias-e-entidades-intermunicipais-9610499.html>.

¹² Ver mais informações no relatório Agarez, Ricardo Costa et al (2018, p. 356).

financeiros, entidades privadas, comunidades e populações) segundo lógicas que não se pautam necessariamente por princípios sociais de subsidiariedade (Agarez, 2018).

Referente à compatibilização financeira, isto é, a renda em relação ao rendimento familiar, prevê-se a compatibilidade através de uma política adoptada pelo Estado. Nota-se o incentivo da compatibilidade para o acesso à habitação própria:

Artigo 65.º da CRP. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. (CRP, 1976)

Verifica-se, em termos jurídicos gerais, incentivo à casa própria e o controlo apenas *tendencial* sobre os valores das rendas. Mas ainda incumbe ao Estado o ordenamento do uso do solo urbano através de instrumentos urbanísticos. Ressalta-se que as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos devem revelar-se *necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística*, sem estabelecer clara e concretamente a satisfação social:

Artigo 65.º da CRP. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. (CRP, 1976)

Por fim, está prevista e garantida a participação para a elaboração destes instrumentos:

Artigo 65.º da CRP. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território. (CRP, 1976)

Desde a aprovação do direito à habitação na Constituição, o quadro jurídico deste setor permaneceu “adormecido” durante anos, salvo, a partir de meados dos anos oitenta, com uma política centrada na generalização do crédito para aquisição de casa própria e, no início dos anos noventa, a iniciativa de erradicação de barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto – através do Programa Especial de Realojamento PER. Em Portugal, sentiu-se a falta, na arquitetura jurídica e institucional do Estado da elaboração e discussão de uma Lei de Bases da Habitação (Serra, 2019). A discussão nos últimos anos centrou-se no regime jurídico do arrendamento. Este, por sua vez, é aprovado em 1990¹³ cuja renda foi livremente fixada pelas partes (artigo 1603.º). Com ele foi consagrado um amplo conjunto de normas transitórias. Assim,

¹³ Decreto-Lei n.º321-B/90, de 15 de outubro.

em Portugal, existe um regime jurídico marcado pela regulação do arrendamento entre proprietário e arrendatário, enquanto as responsabilidades do Estado são abstdidas.

Em 2006, é aprovado o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)¹⁴, que estabelece um regime especial de atualização das rendas antigas, descongelando as rendas correspondentes a arrendamento anteriores a 1990 a partir de regras e moratória de dez anos para a transição a uma renda atualizada. Alterou-se, assim, o Código Civil, o Código de Processo Civil, o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Registo Predial. Os contratos sem duração limitada, então designados vincuistas, deixaram de estar sujeitos ao RAU e foram submetidos ao NRAU.

Nos anos sucessivos, foram realizadas diversas alterações ao NRAU. Dentre elas, em 2012, a chamada “leis Cristas”¹⁵ cujo objeto da lei aprovava *medidas destinadas a dinamizar o mercado de arrendamento urbano* (Artigo 1.º). Entre outras, esta Lei vem conferir maior liberdade às partes na estipulação das regras relativas à duração dos contratos de arrendamento, a alteração do regime transitório dos contratos celebrados antes da entrada em vigor da Lei n.º 6/2006 e a criação de *um procedimento especial de despejo do local arrendado que permita a célere recolocação daquele no mercado de arrendamento* (NRAU, 2006). Esta atualização, prevê apesar de tudo um travão, não permitindo a fixação de uma renda livre no caso de arrendatários de idade superior a 65 anos ou com deficiência com grau de incapacidade superior a 60%. No entanto, aplica-se para estas situações apenas nos casos de não alternativa de residência própria; isto induziu uma série de despejos, envolvendo sobretudo viúvas que residiam num determinado local há décadas pelo fato de serem proprietárias nas terras de origem onde, frequentemente, não tinham grandes laços, fundamentaram estas ações. O travão ao aumento da renda também deixa de evocar a insuficiência económica (ou situação de carência financeira) do arrendatário.

A segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 6/2006 entrou em vigor em 19 de dezembro, com a Lei n.º 79/2014. Estavam em causa, sobretudo, mudanças no arrendamento não habitacional – comercial – e alterações relativas às atualizações de rendas antigas habitacionais. Entre elas, passou-se à não obrigatoriedade dos inquilinos de apresentarem prova de rendimentos,

¹⁴ Lei 6/2006, de 27 de fevereiro.

¹⁵ Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto 15 que procedeu à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, alterando o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

anualmente, *sempre que na atualização das rendas antigas invocassem situação de carência financeira* (Portal da Habitação, s.d.).

O debate sobre o arrendamento é retomado em 2018, resultando na aprovação de um conjunto de leis publicadas em dois diplomas de impacto no Arrendamento Urbano, no dia 12 de fevereiro de 2019. A Lei n.º 12/2019 – quinta alteração ao NRAU – prevê mecanismos preventivos e punitivos de práticas de assédio no arrendamento, por sua vez a Lei n.º 13/2019 – sexta alteração –, de 12 de fevereiro, estabeleceu medidas na tentativa de correção de situações de desequilíbrio entre arrendatários e senhorios, além de encorajar estabilidade do arrendamento urbano e proteção dos arrendatários em situação de especial fragilidade.

Nestas medidas operadas pela Lei n.º 13/2019, destacam-se as questões relativas ao prazo, indemnização e garantias dos arrendatários. Relativamente ao prazo mínimo de arrendamento para habitação própria e permanente, os contratos passam a ter um ano. Em contrapartida deixa de haver obrigação de estipulação de uma duração mínima para contrato de habitação temporária ou fins transitórios¹⁶. Ainda a renovação automática dos contratos de arrendamento para habitação permanente é alargada para um mínimo de três anos. Com esta lei, o locador passa a ter o direito de exigir indemnização de 20% do valor de arrendamento (contra os 50% do regime anterior) e o senhorio passa a ter a obrigação de notificar o fiador das quantias em dívida, caso o arrendatário não ponha fim à mora no pagamento das rendas nos arrendamentos com fiança.

Diversos programas e medidas mais específicos foram aprovados, mas sem um documento comum que atue para um melhor enquadramento global. A aprovação deste direito na Constituição não basta, pois, em si mesmo, sendo fundamental a produção de legislação regulamentadora e de salvaguarda efetiva da garantia dos direitos. No plano jurídico geral, entretanto, é aprovada muito recentemente – pela primeira vez – uma lei de bases da habitação¹⁷. Até esta altura, nunca houve um documento jurídico que apresentasse um conjunto de princípios, regras gerais legislativas da política de habitação e que expressasse a atuação dos poderes públicos e privados. A Lei de Bases da Habitação, estabelece (43 anos após a consagração deste direito na Lei fundamental) *as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição da República Portuguesa e dos compromissos internacionais do Estado*

¹⁶ Designação relativa a motivos profissionais, de educação, formação e para fins turísticos.

¹⁷ Leis que definem o papel do Estado, do setor privado e os direitos dos cidadãos. Aprovado em 26 de junho de 2019.

Português (Artigo 1.º da Lei de Bases da Habitação). Esta define, no plano jurídico, o início da legislação para esta obrigação constitucional, quando antes havia apenas um regime jurídico do arrendamento. Em termos de responsabilidades, passa-se a legitimar as responsabilidades e tarefas do Estado face a este direito quando antes era marcada de regulações nas relações entre proprietário e arrendatário.

A nova *Lei de Bases da Habitação*, aprovada em 26 de junho de 2019, entrou em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação (Artigo 69.º) excetuam-se as disposições da presente lei que tenham impacto orçamental e que entram em vigor simultaneamente com o primeiro orçamento do Estado posterior à sua publicação (ou seja, o OE 2020). É reforçada, nesta lei, a abrangência do direito à habitação a todos os residentes em território nacional, no princípio geral de que o Estado é a entidade responsável pela sua garantia (Artigo 3.º). Para assegurar, tal como previsto na CRP, o Estado é incumbido de programar e executar uma política de habitação. Desta vez, entretanto, é associada a subordinação ao interesse geral tal qual é previsto na legislação brasileira. As políticas de habitação, por seu lado, obedecem, de entre outros, ao princípio da descentralização administrativa.

No conjunto de responsabilidades que incumbem ao Estado, destaca-se a necessidade de este estabelecer a criação de um sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar (Artigo 7.º). São ainda previstos outros níveis administrativos para execução da política de habitação. Entre estes, destaca-se a orientação para que os Municípios passem a integrar na políticas e instrumentos de gestão territorial a questão da habitação, nomeadamente acautelando a previsão de áreas adequadas destinadas ao uso habitacional, bem como garantindo a gestão e manutenção do património habitacional municipal (Artigo 21.º). A Lei prevê que tanto ao nível da programação como da execução estas atuações sejam desenvolvidas em estreita cooperação com as Freguesias, às quais é incumbida a identificação de *carências habitacionais e fogos disponíveis, mediante delegação de competências dos municípios, em intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade* (Artigo 25.º).

Os atrasos e sucessivos recuos que pautaram a elaboração e discussão da Lei de Bases da Habitação sugerem que o atual governo português não tem a intenção de fomentar medidas profundas de regulação. São poucas as medidas de regulação direta aprovadas, à exceção da alteração do regime do alojamento local (Lei 62/2018) que possibilita a fixação de limites de empreendimentos turísticos em áreas de alta pressão, isto é, não se aplica em áreas menos centrais da cidade (Tulumello, 2019). Por vias indiretas cabe destacar as medidas de incentivo

para arrendamento de maior prazo (Lei 2/2019 e Lei 3/2019) e o regime do Direito Real de Habitação Duradora (DHD).

Como assinalado atrás, a Constituição da República Federativa Brasileira – CRFB (1988) teve influência das constituições portuguesa, espanhola e alemã. Da mesma forma, considera a moradia como um dos direitos, no entanto, é aqui categorizada como sendo social, expressamente no seu artigo 6.º. Esta classificação é passível de diferentes interpretações, diferentemente da CRP onde a abrangência do direito transmite a ideia de que a habitação é um direito universal. Somado a isso, este artigo da CRFB não particulariza as responsabilidades específicas do Estado:

Artigo 6.º da CRFB. "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (CRFB, 1988)

É atribuída competência comum à União, Estado, Distrito Federal e Municípios no artigo 23.º IX para *promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico* (Artigo 23.º, IX). Em termos comparativos, as responsabilidades no sistema brasileiro são mais descentralizadoras do que no português, apesar das transformações que Portugal tem apresentado sobretudo nos últimos anos. Com a institucionalização do Estado federativo no Brasil, nos anos 1990, implementou-se um extenso programa de descentralização, particularmente nas áreas de políticas públicas (Arretche, 2002). Esta mudança é percebida na forma como o direito à habitação é elencado. No Brasil, está relacionado a nível estadual e municipal, nas diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

A habitação é um direito também previsto em constituição dos estados, a exemplo na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)¹⁸ no artigo 8.º *dos direitos e garantias fundamentais*, no qual se determina que o acesso à moradia adequada é um direito universal, e deve ser assegurado pelo estado através de uma política de desenvolvimento urbano:

Art. 8.º da CERJ. "Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único. É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer e as atividades econômicas, devendo as dotações orçamentárias contemplar

¹⁸ É a Lei estadual fundamental deste estado promulgada pela Assembléia Estadual Constituinte em 5 de outubro de 1989 (diversas alterações legislativas foram realizadas ao longo dos anos desde sua promulgação) e é regido conforme princípios da Constituição Nacional do Brasil.

preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo.”
(CERJ, 1989)

No *Capítulo III Da política urbana*, nos artigos 229.º ao 241.º são especificadas as responsabilidades e competências do Estado e dos municípios, bem como os instrumentos urbanos, as funções sociais, as restrições e a participação popular que devem ser assegurados pelo Estado. Particularmente nos artigos 229.º e 231.º estão definidas as competências dos municípios de formulação de uma política urbana estabelecida nas leis orgânicas e nos planos diretores:

Art.º 229.º da CERJ. A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. (CERJ, 1989)

Art.º 231.º da CERJ. § 2.º É atribuição exclusiva dos municípios, a elaboração do plano diretor e a condução de sua posterior implementação. § 3.º As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor. (CERJ, 1989)

Já nos artigos 234.º e 239.º são definidos, de forma expressa, as responsabilidades comuns, aos municípios e Estado, que devem assegurar a urbanização, a regularização fundiária e titulação das áreas de baixa renda, a participação ativa das entidades representativas, a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública (integradas no zoneamento das cidades). Ainda, no artigo 239.º, é incumbido às duas entidades *promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte*. Por seu lado, no artigo 9.º, é definida a responsabilidade do Estado da plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, firmando os princípios da CRFB:

Art.º 9.º O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil. (CERJ, 1989)

No caso da Constituição Brasileira, são definidas as competências dos municípios de executar, conforme diretriz gerais fixadas em lei, a política de desenvolvimento urbano e aprovar o plano diretor, instrumento básico e obrigatório para cidades de mais de vinte mil habitantes. Utiliza-se a *função social das cidades e da propriedade* como um conceito jurídico e constitucional. Na

tentativa de relativizar a igualdade social, este conceito empregado no país é um princípio estruturante de ordem jurídica e tem a função de positivar interesses individuais na propriedade privada. A função social é indissociável à propriedade, constituindo um princípio norteador do direito de posse: nas obrigações para o proprietário estas nas suas condutas deve atender o interesse coletivo, assumindo que a propriedade é componente integrante da cidade e da vida coletiva.

Art.º 182.º da CRFB. "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor." (CRFB, 1988)

Este caráter social assume um compromisso de âmbito coletivo que, combinado com os instrumentos urbanísticos previstos em lei, proporciona reconhecimento e legitimidade do bem-estar coletivo. É da responsabilidade dos municípios executar estes princípios na política de desenvolvimento urbano:

Art.º 229.º da CERJ. A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. § 1º As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural. § 2º O exercício do direito de propriedade atenderá à função social quando condicionado às funções sociais da cidade e às exigências do plano diretor. (CERJ, 1989)

Art.º 182.º da CRFB. "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (CRFB, 1988)

São diversos os instrumentos urbanísticos disponíveis no Brasil que possibilitam assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade. Desses salientamos a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Reconhecida como Estatuto da Cidade, esta lei regulamentou a política urbana brasileira e, por conseguinte, conferiu eficácia jurídica aos artigos 182.º e 183.º da Constituição Federal (da Silva & Rangel, 2009). Tendo como princípios básicos a função social da propriedade

e o planejamento participativo, a União regulamentou as disposições constitucionais acerca do desenvolvimento urbano, sendo o principal o plano diretor, que deve articular a implementação de planos diretores participativos. Para o caso do desadequado aproveitamento, foram definidas sanções (facultadas ao poder público municipal) aos respectivos proprietários:

Art.º 182.º da CRFB. “§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (CRFB, 1988)

São diversos os instrumentos que podem ser acessados pelo Estado e municípios, cada qual nos limites de sua competência:

Art.º 230.º da CERJ. I – Tributários e financeiros: a) imposto predial e territorial urbano progressivo, e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação e uso do solo; b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos; c) contribuição de melhoria; d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros, nos limites das legislações próprias; e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano. II – Institutos jurídicos: a) discriminação de terras públicas; b) desapropriação; c) parcelamento ou edificação compulsórios; d) servidão administrativa; e) limitação administrativa; f) tombamento de imóveis; g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental; h) cessão ou permissão; i) concessão real de uso ou domínio; j) poder de polícia; l) – outras medidas previstas em lei. (CERJ, 1989)

A nível municipal, o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, previsto no artigo 231.º da CERJ, deve ser aprovado pela Câmara Municipal sendo obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes. Tal plano é *parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos municípios* (Art.º 231.º, § 1º da CERJ), contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, incluindo nomeadamente: vocação das áreas rurais, defesa dos mananciais e demais recursos naturais, vias de circulação integradas, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas.

A Constituição Estadual do Rio de Janeiro prevê que o projeto de plano diretor e a lei de diretrizes gerais devam regulamentar normas restritivas para construção e edificações (art.º 231.º da CERJ), sanções administrativas para o abuso de direito pelo proprietário (art.º 232.º da CERJ) e destinação prioritária das terras públicas estaduais – não utilizadas, subutilizadas e as

discriminadas – à população de baixa renda e a instalação de equipamentos coletivos, respeitados o plano diretor, ou as diretrizes gerais de ocupação do território (art.º 233.º da CERJ). Estas terras públicas são cadastradas, atualizadas e asseguradas as informações à população, expressas em lei através do artigo 241.º da CERJ. A participação é prevista para as fases de elaboração e implementação do plano diretor (art.º 231.º § 4º da CERJ) em conselhos municipais.

Por fim, a nível municipal, são expressas as leis orgânicas que contemplam, por exemplo na *Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro*, o direito à moradia no art.º 12.º, e especifica a responsabilidade do município em assegurá-lo (entre outros direitos especificados):

Art.º 12.º da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. "O Município buscará assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com absoluta prioridade, o direito à vida, à moradia, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e à primazia no recebimento de proteção e socorro, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão." (Lei Orgânica, 2010)

Art.º 170.º da Lei Orgânica do Rio de Janeiro. "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: inciso III função social da propriedade" (Lei Orgânica, 2010)

Sobretudo no *Capítulo II – Da Competência do Município* é elencado, no parágrafo XXIX do artigo 30.º, que compete ao Município "promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do Estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico".

Sobre a compatibilidade financeira, apenas na Lei Orgânica é salientada:

Art.º 7.º, parágrafo IV da Lei Orgânica do Rio de Janeiro. "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim" (Lei Orgânica, 2010)

A nível constitucional em ambos os países, apenas na lei portuguesa a habitação é consagrada como um direito de todos enquanto a brasileira a considera como um direito social, mas não adjetiva o alvo. No caso do Brasil, observa-se este adjetivo em leis estaduais e municipais, mas aquelas podem variar de estado para estado, de município para município. Ressalte-se ainda

que, no caso da constituição portuguesa, esta contempla fatores qualitativos da habitação – dimensão adequada, condição de higiene e conforto:


O Acórdão 151.º/92, o Tribunal Constitucional Português, à luz da determinação contida no texto constitucional, reconheceu que: "todos têm direito a uma morada decente, para si e para a sua família; uma morada que seja proporcionada ao número dos membros do respectivo agregado familiar, por forma a que seja preservada a intimidade de cada um deles e a privacidade da família no seu conjunto; uma morada que, além disso, permita a todos viver em ambiente fisicamente são e que ofereça os serviços básicos para a vida da família e da comunidade" (publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 21.º vol., pág.647)

A fim de comparar a dimensão legislativa entre ambos os países, foi desenvolvido um quadro exploratório e comparativo dos modos normativos e regulatórios (ver Anexo 3 p.107). Pode-se concluir que a vinculação do direito à habitação à dignidade da vida humana e sua inclusão nas constituições portuguesa e brasileira foi – e continua a ser – relevante para o reconhecimento e legitimidade deste direito fundamental apesar das controvérsias relativas ao conteúdo legislativo (Villar, 2015). Sobretudo no Brasil, as responsabilidades associadas em assegurar o direito à moradia são desenhadas num modelo descentralizado, compartilhando-as entre outros entes de diferentes escalas. Cabe, principalmente aos municípios, de planejar e concretizar os planos, programas e instrumentos.

1.3. Os instrumentos para a promoção da habitação para pessoas de baixa renda

Como mencionado, o direito à habitação, portanto, o direito do acesso (universal) à moradia digna, está previsto nos tratados internacionais e nas constituições nacionais, sendo esperado que seja implementado pelo Estado através de políticas públicas, por intermédio da execução de leis, programas e instrumentos. Visto que a parcela da população de baixa renda apresenta maior urgência, é por referência a esse segmento que se definem as prioridades do Estado-Providência e o alcance efetivo das políticas públicas. Neste sentido, nesta parte do estudo destacamos os instrumentos e programas para a efetivação deste direito fundamental e constitucional (Quadro 2). Cabe salientar que este direito deve ter em vista a articulação com outros direitos (saúde, educação, transporte/mobilidade, trabalho, segurança, etc).

Em ambos os países, compete ao Estado executar, através das suas funções legislativa e administrativa, o direito à habitação, coordenado com as outras esferas, e numa atuação que



tem componentes de gestão central e local. No âmbito nacional, Portugal prevê um conjunto de normas para a promoção da habitação na lei de bases gerais da política pública de solos¹⁹ e, mais recentemente, como mencionado, na lei de bases da habitação²⁰. Estas têm um enquadramento mais amplo quer nas diretrizes estratégicas de apoio à valorização do território, identificadas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), quer também, num plano mais concreto, nas medidas a serem desenvolvidas na Estratégia Nacional para a Habitação (ENpH) para o período de 2015 e 2031 – as quais estão estruturadas em três pilares, a saber: a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos (Portal da Habitação, s.d.).

Quanto aos instrumentos jurídicos que concretizam tais diretrizes, são aqui destacados, em especial, aqueles que estão focados na promoção de habitação para pessoas de baixa renda, elencados no pacote legislativo *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*, apresentado em 2018. Neste sentido, serão abordados os programas destinados ao objetivo 1: “dar respostas às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional” e objetivo 2: “garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado” (Secretaria da Habitação, 2017).

Para atender o objetivo 1, foi criado o *Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*, conhecido como *1º Direito*. A sua concretização baseia-se na concessão de apoio financeiro para disponibilizar soluções habitacionais a valores acessíveis – podendo envolver a reabilitação de imóveis, aquisição de imóveis para habitação, aquisição de terrenos e o arrendamento (Secretaria da Habitação, 2017). As intervenções subjacentes dirigem-se, normalmente, quer à reabilitação do edificado, quer ao arrendamento, implicando, pois, a cooperação entre os setores público, privado e cooperativo. (Portal da Habitação, s.d.). Também foi previsto, para responder ao mesmo objetivo, a substituição dos programas PROHABITA e PER pelo *Porta de Entrada*, dirigido a agregados familiares em condição de “privação, temporária ou definitiva, do local que habitavam decorrente de causa imprevisível e/ou insanável pelos próprios” (Secretaria da Habitação, 2017, p. 16). O apoio financeiro concedido por via deste instrumento tem subjacente um trabalho de articulação entre as autarquias e os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), podendo revestir, nomeadamente: alojamento temporário em empreendimento turístico ou

¹⁹ Lei 31/2014

²⁰ Lei 83/2019

similar, arrendamento de habitação no parque público ou privado, reconstrução ou reabilitação e construção de nova habitação.

Quanto às respostas previstas no âmbito da concretização do objetivo 2, estão sobretudo enquadradas no *Programa de Arrendamento Acessível* e no *Porta 65 Jovem*. O primeiro visa promover o acesso à habitação por meio do arrendamento a preços acessíveis, através de medidas de incentivos fiscais para as entidades públicas e privadas. Por sua vez, o segundo, destina-se a conceder apoio financeiro a jovens entre os 18 e 35 anos no arrendamento de moradia permanente. Em termos gerais, apresenta, pois, o arrendamento como forma de solução para garantir o acesso à habitação aos que não o têm esse acesso garantido por via do mercado.

Importa referir ainda a continuidade do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) para apoio a reabilitação de imóveis tendo em vista a sua disponibilização no mercado do arrendamento, bem como o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (o IFFRU 2020), que prevê o apoio à reabilitação e revitalização urbanas, podendo ser integrados por uma Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas. Este plano, por sua vez, é integrado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) e conta com instrumentos para a “regeneração física, económica e social de áreas carenciadas” (Secretaria da Habitação, 2017, p. 22), nomeadamente nos bairros sociais ou similares.

No Brasil, com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, existe um conjunto de normas específicas para a promoção da habitação. Consecutivamente, com a criação do Ministério das Cidades²¹ e da Secretaria Nacional de Habitação, em 2003, surgiu a Política Nacional de Habitação (PlanHab), no âmbito das diretrizes nacionais, e o Sistema Nacional de Habitação, constituindo-se de fundos específicos para a provisão de domicílios. A sua operacionalização feita através de programas e ações para o acesso à habitação de interesse social (moradias de baixa renda), é partilhada entre a Secretaria e o Fundo destinados à habitação social, por isso a denominação de Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS).

Dentre os instrumentos jurídicos criados para promoção de moradia destinada às pessoas de baixa renda, destacam-se: assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais mais desfavorecidos; a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; o usucapião especial de imóvel urbano; a regularização fundiária de

²¹ O Ministério das Cidades é extinto no primeiro dia de posse do atual presidente Jair Bolsonaro.

interesse social; e o aluguel social (Villar, 2015). O referido diploma legislativo de assistência técnica²² tem como objetivo de fornecer assistência técnica (por profissionais na área de arquitetura, engenharia e urbanismo) às famílias com rendimento de até três salários mínimos/ano²³, abrange todas as fases de projeto para a construção, reabilitação do edificado e regularização fundiária e é financiado com o apoio público.

Atendendo à função social da propriedade prevista na constituição brasileira, foi criado o instrumento *usucapião especial de imóvel urbano*²⁴ que concede (até uma vez) o direito de propriedade ao indivíduo ou família que vive(m) por cinco anos (ininterruptamente e sem oposição) numa área ou edificação (rural ou urbana) de até 250 metros quadrados. A usucapião também pode ser aplicada para conferir segurança aos moradores de áreas irregulares (as conhecidas favelas). Nomeadamente com a *usucapião especial coletiva*²⁵, um grupo de pessoas que vivem nestas áreas tem a possibilidade de adquirir a sua titularidade. Outra medida no campo da transmissão, é a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) constituída pela Medida-Provisória 2.220/2001. Este instrumento também é para fins de regularização fundiária, mas diferencia-se por ser destinado às pessoas residentes em imóveis públicos e transferindo a posse, e não a propriedade.

Outro dispositivo passível de aplicação no âmbito da concessão de uso especial para fins de moradia é configurado pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), um instrumento para a demarcação de áreas para fins específicos de interesse social, criado com a finalidade de integrar as áreas informais na cidade e reduzir as exclusões sociais, segundo os parâmetros urbanísticos atribuídos e demarcadas nos Planos Diretores municipais. Somada a isso, a ZEIS, quando combinada com outros mecanismos, pode destinar edifícios vagos para abrigar famílias que não têm acesso via mercado e, assim, atingir a função social do edificado em detrimento dos interesses individuais.

Um exemplo é a combinação com a Operação Urbana Consorciada (OUC) envolvendo áreas delimitadas para transformações urbanísticas que, quando também demarcadas em ZEIS de assentamentos precários, podem evitar a expulsão dos moradores, seja através da regularização, seja da destinação de terra para fins habitacionais de baixa renda. A aplicação desta orientação é relevante, entretanto, na prática, como no caso das operações urbanas no

²² Lei 11.888/08

²³ O SMN 2019, em vigor desde o dia 1 de janeiro, foi fixado em R\$998,00 (cerca de 250 euros/mês), considerando a taxa média de câmbio atual.

²⁴ Artigo 9º do Estatuto da Cidade.

²⁵ Artigo 10º do Estatuto da Cidade.

Rio de Janeiro²⁶, tende a ficar no meio termo, já que dificilmente são executadas as construções de moradias de baixa renda. Outro exemplo de conjugação da ZEIS envolve as aplicações no incentivo à produção e aquisição de habitação ou requalificação de imóveis urbanos e rurais através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009.

Quadro 2 Instrumentos de promoção da habitação para pessoas de baixa renda, Portugal e Brasil

	Portugal	Brasil
Conjunto de normas âmbito nacional	CFP 76 Lei de bases gerais da política pública dos solos (Lei 31/2014) [Muito recentemente, a Lei de bases da Habitação (Lei 83/2019)]	CRFB 98 Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)
Programa nacional	PNPOT ENpH 2015-2031	PlanHab
Instrumentos e programas	1º Direito (novo): arrendamento, financiamento e reabilitação Programa de Arrendamento Acessível (novo): arrendamento Porta 65 (adaptado): arrendamento Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (continuação)	Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; Usucapião especial de imóvel urbano Usucapião especial coletiva Concessão de direito real de uso; ZEIS OUC PMCMV (Aluguel social)

²⁶ Localizadas no centro e na Barra da Tijuca para receber infraestruturas para a Copa Mundial, em 2014, e os Jogos olímpicos, em 2016.

Programas e fundos de financiamento	Porta de Entrada (substituição do PROHABITA e PER): financiamento FNRE (continuação): financiamento para reabilitação IFRRU 2020 (continuação): financiamento para reabilitação	FNHIS
-------------------------------------	---	-------

Fontes: Portal da Habitação, documento Nova Geração de Políticas de Habitação, Bonduki (2014), Villar (2015)

Por fim, apesar de não ter sido implantado, o *aluguel social* é previsto no PlanHab como alternativa para situações de emergência. É interessante por revelar não apenas que a aquisição da propriedade é, ininterruptamente, o maior alvo nas políticas públicas brasileiras, mas também demonstrar o distanciamento estratégico em relação às políticas de habitação em Portugal. Ainda que tenha havido avanços para a construção e materialização do direito à moradia nestes países, a dimensão legal em si, não é suficiente para a garantir de forma eficaz. Neste sentido, na parte 2 deste estudo serão analisadas as necessidades habitacionais de Portugal e Brasil.

PARTE 2. CARACTERIZAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

No intuito de desenvolver um quadro comparativo de caracterização das necessidades habitacionais, foram analisados os dados da *OCDE Better Life Index*, da última edição *Como vai sua vida? 2017 Medindo o Bem-estar* (OCDE, 2017) que se admite como uma base em termos comparativos gerais entre outros países abrangidos e os dois países considerados no presente trabalho (ver Anexo 4, p.116). De forma complementar, foram analisadas as dinâmicas e carências habitacionais, através dos dados mais recentes levantados pelo IHRU e IBGE – Portugal e Brasil, respectivamente – para melhor aprofundamento da questão da moradia e balanço das atuais demandas.


2.1. Níveis de bem-estar: levantamento apresentado pela OCDE

O documento referido da OCDE faz parte da iniciativa *Vida Melhor* e “visa promover Melhores Políticas para Melhores Vidas em consonância com a missão abrangente da OCDE” (OCDE, 2017). Trata-se de um relatório estatístico com periodicidade de dois anos, que divulga documentação de uma ampla base de resultados sobre o bem-estar. Os dados produzidos permitem uma avaliação das tendências dos países, possibilitando a comparação entre grupos populacionais e entre países. Este levantamento engloba um total de 41 países (35 da OCDE e seis países parceiros) e compreende uma análise de 11 dimensões de bem-estar²⁷ subdivididas em 50 indicadores. O documento interpreta os níveis de bem-estar de cada país através dos dados levantados, evidenciando os pontos fortes e fracos, constituindo-se como um indicador das mudanças e desafios destes países. Inclui um site interativo *Better Life Index*²⁸ que, por seu lado, permite comparar os indicadores entre países e a classificação de um em relação aos outros. Por fim, também revela um balanço da desigualdade social e de gênero para cada indicador.

A escolha da inclusão deste levantamento dá-se pela importância de contemplar a dimensão do bem-estar das populações para desenvolver políticas públicas que considerem as condições materiais e a qualidade de vida das populações. Consiste numa ferramenta de comparação entre os países que fornece uma imagem do bem-estar das pessoas com a possibilidade de análise país a país. De acordo com o documento, em relação a outros países da OCDE, Portugal evidencia um desempenho misto nas diferentes dimensões do bem-estar. Apresenta pontuações acima da média geral nos aspetos moradia, equilíbrio vida-trabalho, segurança pessoal e qualidade do meio ambiente. Por outro lado, está abaixo da média na renda e riqueza, nas condições de

²⁷ Moradia, renda, empregos, comunidade, educação meio ambiente, engajamento cívico, saúde, satisfação pessoal, segurança e relação vida/Trabalho.

²⁸ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/portugal-pt/>

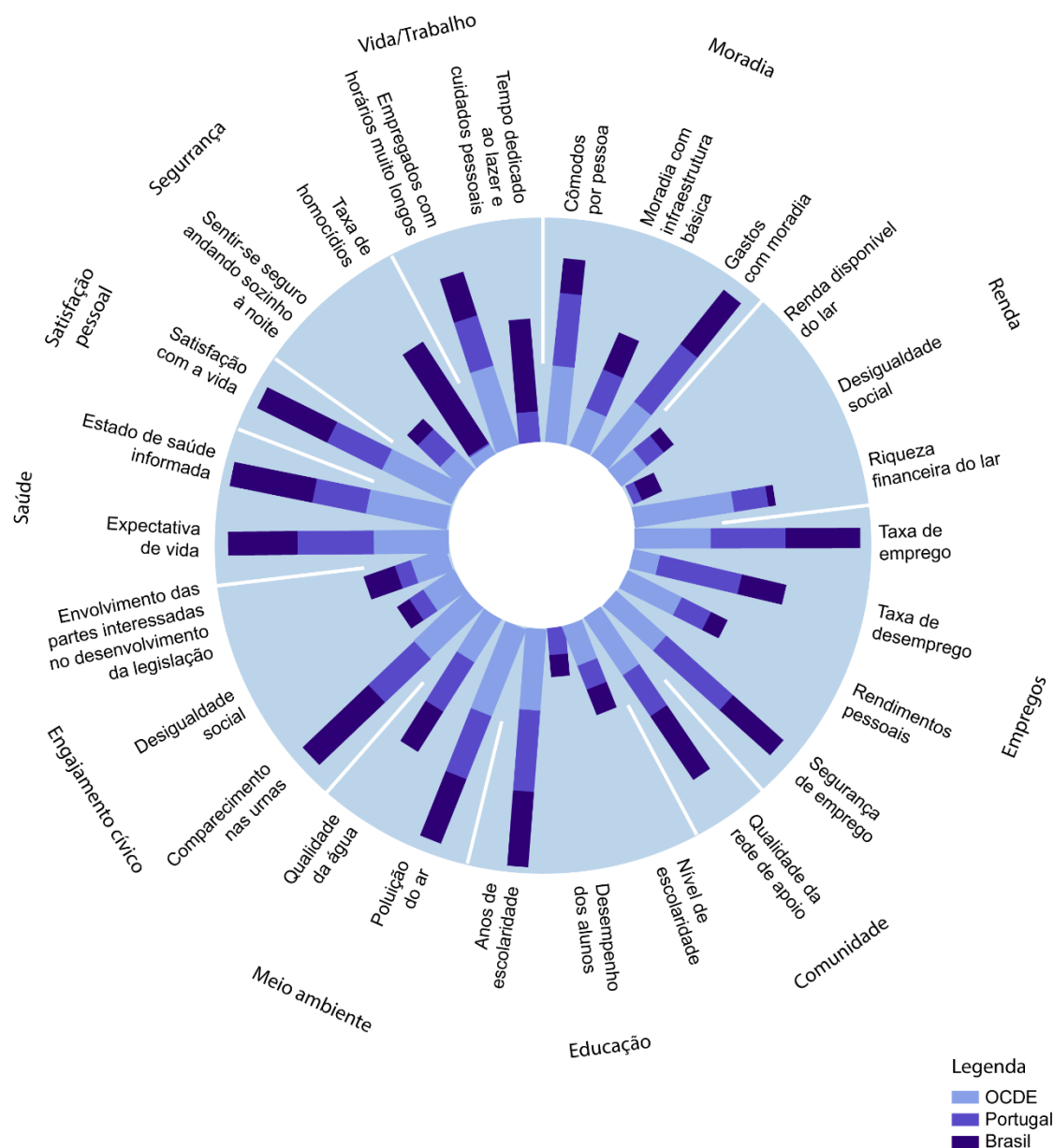


saúde, conexões sociais, engajamento cívico, educação e qualificações, bem-estar social e emprego e rendimentos.

O mesmo documento mostra que o Brasil, apesar de apresentar progressos na última década quanto à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e um registo histórico no aumento da inclusão social e de redução da pobreza, apenas possui bom desempenho em poucas dimensões de bem-estar em relação a maioria dos outros países. Exibe uma classificação acima da média nas questões relativas ao engajamento cívico, bem-estar subjetivo e conexões sociais; no entanto, está abaixo em matéria de habitação, renda, empregos, educação e qualificações e segurança pessoal.

Numa perspetiva de configurar uma imagem geral em termos comparativos (Gráfico 1), Portugal e Brasil não apresentam, em comum, nenhum aspeto acima da média geral. Não obstante estão ambos abaixo na renda, empregos (este a apresentar o mesmo índice) e educação. Das 11 dimensões analisadas no documento, em Portugal são identificados sete quesitos do índice de bem-estar abaixo da média e quatro acima; enquanto o Brasil tem quatro abaixo, três acima e quatro na média. Em termos gerais, Portugal exibe índices mais altos do que o Brasil referentes à moradia, renda, educação, meio ambiente, segurança e equilíbrio trabalho-vida familiar. De forma inversa, o Brasil, no que se refere à comunidade, engajamento cívico, saúde e satisfação pessoal, exibe índice mais altos.

Gráfico 1 Níveis de bem-estar de Portugal, Brasil e média da OCDE



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE Como vai a vida?, Better Life Index (2017)

Em matéria de moradia, das condições e gastos, há uma distância entre Portugal e Brasil nas respetivas classificações: Brasil apresenta-se entre as três médias mais baixas, enquanto Portugal possui um índice mediano em relação aos outros países. A análise aponta para o grande esforço das famílias com os custos com a moradia, retendo uma grande fatia do orçamento

familiar e representando o maior gasto para muitos indivíduos. Em Portugal, em média, as famílias gastam 21% da renda bruta ajustada disponível para manter a moradia, valor ligeiramente superior à média da OCDE (20%), onde se posiciona também Brasil. Neste país, é importante destacar o problema relativo às condições de lotação, apresentando uma média de, aproximadamente, 0,8 compartimento na casa por pessoa. Em Portugal, esse indicador é relativamente mais alto (1,7). Há sobretudo contraste no acesso à infraestrutura básica entre os dois países, sendo que em Portugal apresenta uma percentagem de 99% da população com acesso a estes serviços em contraste com os 93,3% no Brasil. Estes indicadores podem apontar para a baixa qualidade de moradia no Brasil, relativamente à ineficiência de acesso à infraestrutura básica e superlotação, e o esforço orçamental das famílias portuguesas para manter as suas moradias. Para aprofundar estas questões, serão analisados levantamentos recentes, dos dois países, para um melhor diagnóstico de situação das questões relativas às moradias.

2.2. Diagnóstico de situação das carências habitacionais em Portugal

A análise dos dados publicados pela OCDE (2017) permite-nos identificar o esforço orçamental das famílias para manter as suas moradias. A fim de aprofundar esta e outras questões relativas à moradia, recorreu-se ao recente *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional* (IHRU, 2018), um diagnóstico realizado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), divulgado em fevereiro de 2018. Aqui, são identificadas diversas situações de precariedade habitacional no território nacional a partir de um inquérito realizado aos municípios.

Neste documento, foram identificados 187 municípios com necessidades de realojamento abrangendo um total de 25.762 famílias que vivem em condições precárias, o que corresponde a um conjunto de 2.901 núcleos, 14.748 edifícios e 31.526 fogos (Quadro 3). Este valor equivale a 0,64% do total de famílias residentes em Portugal (IHRU, 2018). Entretanto, regista-se uma alta concentração destas situações nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (74%) (Quadro 4), o que indica dois núcleos de maior centralização das carências habitacionais no território nacional.

Quadro 3 Número de famílias a viver em condições precárias

N.º de municípios com famílias a realojar	187
N.º de famílias a realojar	25.762
N.º de núcleos	2.901
N.º de edifícios	14.748
N.º de fogos	31.526

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

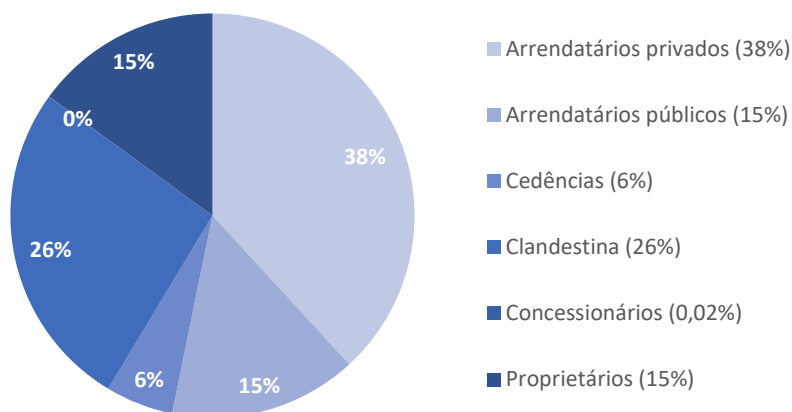
Quadro 4 Distribuição de núcleos, edifícios, fogos e famílias a realojar por área metropolitana e outras regiões

	N.º de núcleos	N.º de edifícios	N.º de fogos	N.º de famílias a realojar	% de famílias a realojar
Área Metropolitana de Lisboa	472	5.987	16.284	13.828	54%
Área Metropolitana do Porto	1.465	2.988	8.659	5.222	20%
AML e AMP (sub-total)	1.937	8.975	24.943	19.050	74%
Outras Regiões	964	5.773	6.583	6.712	26%
TOTAL	2.901	14.748	31.526	25.762	100%

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

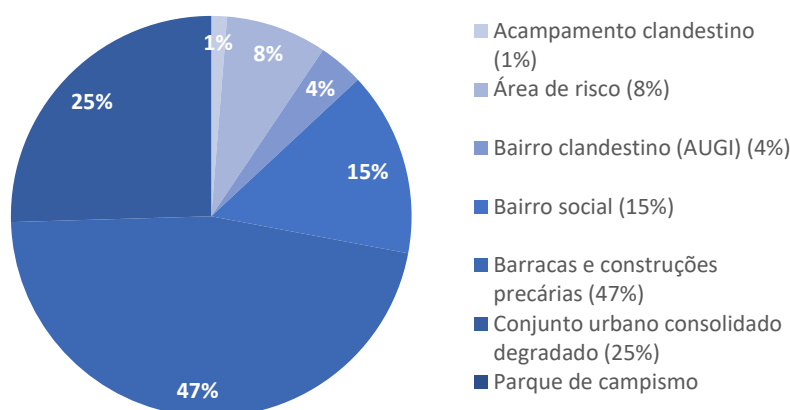
De acordo com o relatório, destas 25.762 famílias a realojar, mais da metade (53%) vive em alojamento arrendado (Gráfico 2) predominando a residência em barracas e ocupações precárias (47%), conjuntos urbanos consolidados degradados (25%) e bairros sociais (15%), como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 2 Famílias a realojar por tipo de construção



Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

Gráfico 3 Tipologia urbana do alojamento das famílias a realojar



Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

A comparação com dados retirados de outras fontes (Censos 2011 e Inquérito à Habitação Social em Portugal 2015), realizada no documento, destaca alguns aspetos pertinentes. Nomeadamente, salienta-se que o número total do parque habitacional vago no país (cerca de 735 mil fogos) é muito superior ao número de famílias com graves carências habitacionais identificadas pelos municípios (25.762). Um outro dado relevante é a conclusão de que o total de fogos vagos de habitação social (6,7 mil) teria a capacidade para realojar 26% do total das famílias sinalizadas. As distribuições espaciais destes fogos de habitação social vagos e de famílias carenciadas é, porém, muito desigual, havendo disponibilidades de fogos em municípios sem carências, bem como concentração de famílias carenciadas em municípios sem disponibilidade de fogos (IHRU, 2018). Nas áreas de maior presença de famílias a realojar, Lisboa e Porto, apresenta-se uma capacidade de resposta de 33% e 29%, respetivamente (Quadro 5). Foram identificados 25 municípios (correspondendo a 3,2% do total de municípios do território nacional) que registam um número de fogos de habitação social vagos capaz de responder às carências habitacionais assinaladas nos seus territórios, sendo que o universo de famílias abrangidas é de 200 (IHRU, 2018).

Quadro 5 Famílias a realojar, fogos de habitação social existentes e vago e capacidade de resposta

Distrito	N.º de famílias a realojar (IHRU 2017)	N.º de fogos HS (INE 2015)	N.º de fogos HS vagos (INE 2015)	Capacidade de resposta
Lisboa	9.869	42.565	3.223	33%
Porto	5.084	32.244	1.461	29%

TOTAL	25.762	119.691	6.729	26%
--------------	---------------	----------------	--------------	------------

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

Deste número total de famílias a realojar, a maior parte das soluções sinalizadas pelos municípios (Quadro 6) é indicada como “outra” (52%) ou pela construção de novas habitações (27%).

Quadro 6 Famílias a realojar por solução de realojamento

Soluções de Realojamento	Famílias a Realojar	%
Apoio à família a realojar para adquirir habitação	857	3,3%
Aquisição de novas habitações	1.576	6,1%
Aquisição e reabilitação de habitações existentes	1.158	4,5%
Arrendamento de habitações	1.075	4,2%
Construção de novas habitações	6.889	26,7%
Indemnização sem realojamento	99	0,4%
Outra	13.336	51,8%
Reabilitação de habitações existentes	367	1,4%
Reabilitação de habitações sociais existentes	405	1,6%

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

Relativamente à estimativa de custos por soluções de realojamento (Quadro 7), o levantamento realizado mostra que o valor total estimado para realojar as 25.762 famílias teria um custo aproximado de 1.700 milhões de euros. Deste total, destaca-se o peso do valor correspondente à construção de novas habitações (62,3%), seguido pela aquisição de novas habitações (16,9%).

Quadro 7 Estimativa dos custos com as restantes soluções de realojamento

Soluções de Realojamento	Custo anual	%
Arrendamento de habitações	192.621.309 €	100%
SUBTOTAL	192.621.309 €	11,4%
Apoio à família a realojar para adquirir habitação	124.353.554,03 €	8,3%
Aquisição de novas habitações	252.979.767,47 €	16,9%
Aquisição e reabilitação de habitações existentes	158.553.722,14 €	10,5%
Construção de novas habitações	935.471.726,39 €	62,3%
Indemnização sem realojamento	6.442.153,54 €	0,4%
Reabilitação de habitações existentes	12.937.000,00 €	0,9%
Reabilitação de habitações sociais existentes	10.710.000,00 €	0,7%

SUBTOTAL	1.501.447.923,56 €	88,6%
TOTAL	1.694.069.232,56 €	100%

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

Quanto à previsão da estrutura de custos destas soluções de realojamento e arrendamento de habitações (Quadro 8), de acordo com o relatório, seriam suportadas quer a partir dos empréstimos pelo Estado (50%), quer de participações (40%).

Quadro 8 Previsão da estrutura de custos das soluções de realojamento e arrendamento de habitações a 15 anos

Previsão de estrutura de custos das soluções de realojamento	TOTAL
Empréstimo (50%)	750.723.961,78 €
Participação (40%)	600.579.169,43 €
Capitais próprios (10%)	150.144.792,36 €
TOTAL	1.501.447.923,56 €

Previsão de estrutura de custos no arrendamento de habitação a 15 anos	TOTAL
Participação IHRU (40%)	77.048.523,43 €
Participação Entidade (60%)	115.572.785,15 €
TOTAL	192.621.308,58 €

Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018)

2.3. Diagnóstico de situação das carências habitacionais no Brasil

Devido às recentes alterações nos levantamentos estatísticos e às variações de resultados de dados no Brasil, recorreu-se ao estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)²⁹, instituição de referência brasileira no âmbito do déficit habitacional. Este estudo analisa as condições de habitação no país relacionando-as com as características socioeconómicas das famílias, abrangendo os levantamentos realizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de

29 A Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro - FJP tem elaborado, nos últimos anos, estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil. Publicado em 2015, o estudo do Déficit Habitacional no Brasil é o décimo segundo volume da série de estudos, e apresenta as informações sobre as necessidades habitacionais no Brasil. Produzido com dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

Domicílios Contínua, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019). Estes dados recolhidos em todas as regiões do país são incluídos na pesquisa de acordo com as necessidades de informação para o Brasil (IBGE, 2019).

O informativo comenta analiticamente sobre o tipo e condição da moradia; material predominante nas paredes, piso e telhado; serviços essenciais de saneamento básico, que abarcam o abastecimento de água, a presença de banheiro e esgoto sanitário, o destino do lixo, e a disponibilidade de energia elétrica; bem como a posse de bens e serviços (IBGE, 2019). Cabe ressaltar que esta pesquisa não compreende as despesas das famílias com arrendamentos/aluguéis. O levantamento sobre o déficit habitacional, no entanto, é um tema sujeito a debates acerca da abordagem metodológica. Somado a isso, as recentes mudanças na base de dados do IBGE³⁰ impuseram a necessidade de adaptação da metodologia. Mesmo tendo a FJP como referência para estimativa do déficit habitacional no Brasil, os dados disponíveis nesta matéria encontravam-se, em geral, dispersos, metodologicamente incompatíveis a nível nacional (não permitindo a comparação), apresentando diferentes resultados, por vezes contraditórios, e estudos desatualizados. Há, portanto, ainda lacunas de informações e de conhecimento relacionados com o setor habitacional brasileiro.

De acordo com o estudo *Déficit Habitacional no Brasil 2015* (FJP, 2018) o déficit habitacional estimado³¹ corresponde a 6.355 milhões de domicílios, concentrados na zona urbana (88%) (Quadro 9),

Quadro 9 Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo regiões geográficas

Quadro 9 Déficit Habitacional por situação do domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, segundo regiões geográficas, 2015

Especificação	Total	Urbana	Rural	Total relativo
Norte	645.537	504.966	140.570	12,6
Nordeste	1.971.856	1.442.690	529.166	11,0
Sudeste	2.482.855	2.435.307	47.548	8,4

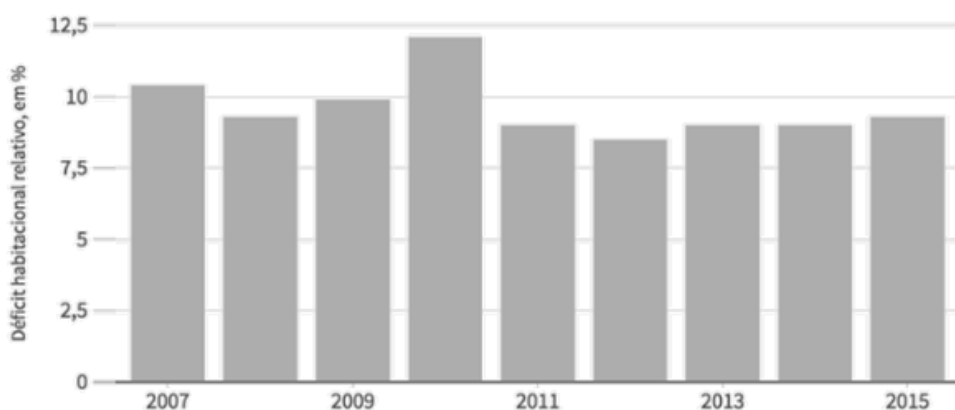
30 Desde 2016 a base de dados do IBGE, mais especificamente do PNAD específica foram modificadas. Com a extinção do PNAD Anual, o cálculo da componente do déficit foi modificado.

31 Refere-se à estimativa de deficiências no estoque de moradias frente às necessidades básicas das famílias.

Sul	734.115	684.502	49.613	7,0
Centro-oeste	521.381	505.235	16.145	10,0
Brasil	6.355.743	5.572.700	783.043	9,3
	(100%)	(87,7%)	(22,3%)	

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2019)

Gráfico 4 Déficit habitacional relativo em relação aos domicílios particulares em 2015 no Brasil, período de 2010-2015



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

Destaca-se o grande montante dos domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção no território nacional (7.906 milhões), tal como em Portugal, num volume superior à carência de 6.355 milhões de domicílios apontada pela fundação. Desses domicílios vagos, 80% estão localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais (Quadro 10) (FJP, 2018).

Quadro 10 Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas, 2015

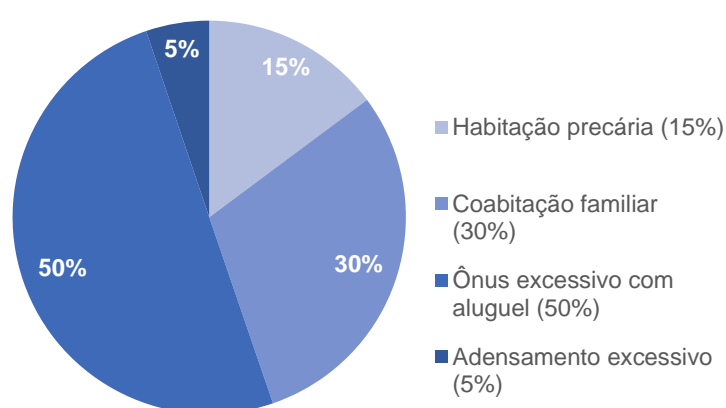
Especificação	Total	Urbana	Rural
Domicílios vagos			
Norte	535.688	408.531	127.157
Nordeste	2.583.664	1.839.872	743.792
Sudeste	3.075.114	2.684.406	390.708
Sul	1.106.724	893.716	213.008

Centro-oeste	605.577	523.485	82.092
Brasil	7.906.767	6.350.010	1.556.757
Distribuição percentual (%)			
Norte	6,8	6,4	8,2
Nordeste	32,7	29,0	47,8
Sudeste	38,9	42,3	25,1
Sul	14,0	14,1	13,7
Centro-oeste	7,7	8,2	5,3
Brasil	100	80,3	19,7

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

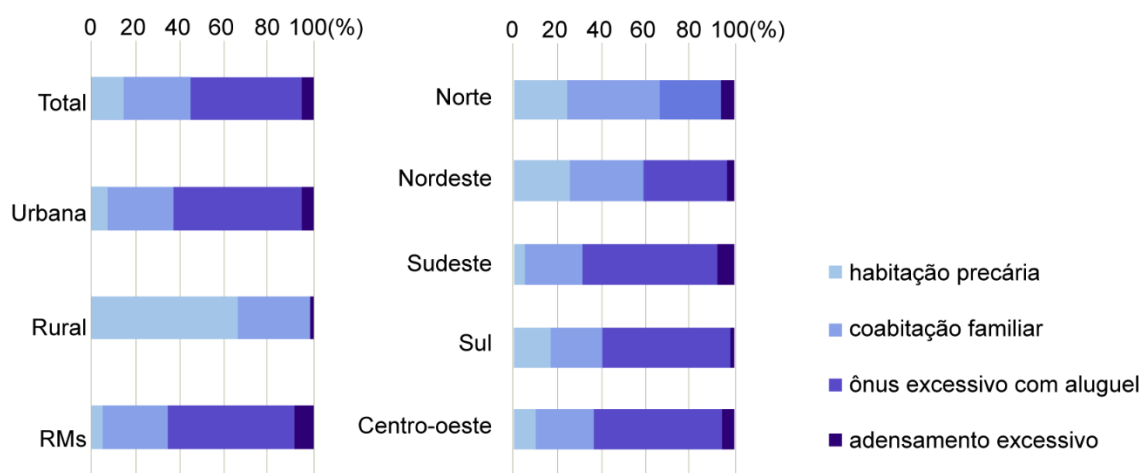
O *ônus excessivo com aluguel* é o componente com maior peso relativo de carência do setor (50%) (Gráfico 5), sobretudo nas regiões metropolitanas e nas regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste (Gráfico 6). Esta componente constitui um elemento eminentemente urbano, quase inexistente nas áreas rurais. O seu peso indica uma possível alta taxa de esforço relacionada à habitação, dado não disponível no Brasil. A coabitação familiar (famílias complexas com mais do que um núcleo, envolvendo várias gerações e colaterais) segue como fator importante na definição das carências do setor (30%), assim como a habitação precária (15%) e o adensamento excessivo dos domicílios alugados (5%).

Gráfico 5 Déficit habitacional e seus componentes, 2015



Fonte: Elaboração da autora com dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

Gráfico 6 Composição do Déficit Habitacional, por situação do domicílio e segundo regiões geográficas no Brasil, 2015



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

Como assinalado atrás, a *coabitação familiar* continua a ter um peso expressivo na composição – maioritariamente nas áreas urbanas –, apesar de não ser o fator de maior carência habitacional como nos anos anteriores (FJP, 2018). Refira-se que, desde a extinção do PNAD Anual, em 2016, o cálculo deste componente foi modificado. Cabe ressaltar que a extinção da informação do número de famílias que estão a morar num domicílio no levantamento do IBGE influenciará o resultado deste componente nos anos subsequentes.

O relatório sinaliza a presença de 942 mil *habitações precárias*, maioritariamente localizadas nas áreas rurais (Gráfico 6) e nas regiões nordeste e norte (Quadro 11). Por fim, o *adensamento excessivo* dos domicílios alugados é o componente com menor peso no déficit habitacional em termos comparativos representando 332 mil domicílios afetados no país (Quadro 11), sendo um fenómeno quase exclusivo das áreas urbanas e em maior parte na região sudeste (Gráfico 6).

Quadro 11 Déficit habitacional total, relativo, por componente, segundo regiões geográficas, 2015

Especificação	Total	Relativo	Componentes			
			Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo aluguel	Adensamento excessivo
Norte	645.537	12,6	157.050	270.719	179.258	38.510

Nordeste	1.971.856	11,0	498.379	662.863	747.800	62.814
Sudeste	2.482.855	8,4	116.875	651.942	1.524.860	189.178
Sul	734.115	7,0	120.748	176.424	424.000	12.943
Centro-oeste	521.381	10,0	49.579	140.543	301.854	29.405
Brasil	6.355.743	9,3	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850
Total das RMs	1.829.941	8,9	96.788	538.526	1.049.536	145.091
Demais áreas	4.525.802	9,5	845.843	1.363.964	2.128.236	187.759

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

Referente à *inadequação de domicílios urbanos duráveis* que compõem o déficit habitacional (Quadro 12) ³², a *carência de infraestrutura* continua a apresentar o maior peso (9,692 milhões) e indica que 71% do total de domicílios estão carentes de, pelo menos, um tipo de serviço (Gráfico 7). A região Nordeste é a mais afetada em números absolutos (3,66 milhões). De acordo com este levantamento, a *inadequação fundiária* – imóveis em terrenos não legalizados – mantém-se como segundo critério abrangendo um total de 1,867 milhão de unidades (3,2%), com maior expressão na região Sudeste do país (1,083 milhão).

Por conseguinte, o *adensamento excessivo* – domicílios próprios com mais de três moradores por dormitório – e a *cobertura inadequada* apresentam 1,020 milhões (1,7%) e 830 mil (1,4%), respectivamente, sendo as regiões metropolitanas mais afetadas pelo primeiro e as menos afetadas pelo segundo (Quadro 12). A apresentar valores comparativos menos expressivos, a *ausência de banheiro* afeta 191 mil domicílios (0,3%) predominantemente na região Norte.

Quadro 12 Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas, 2015

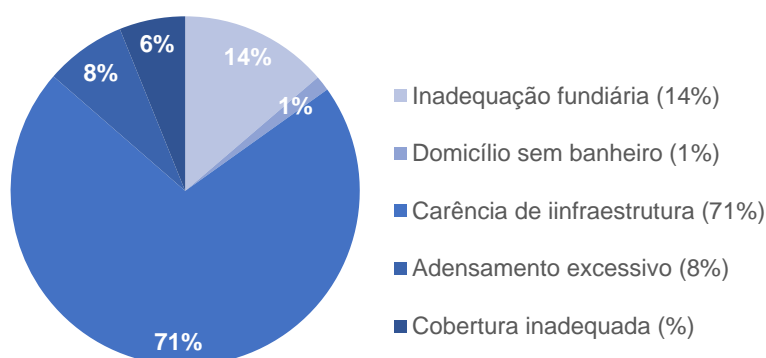
Especificação	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo	Cobertura inadequada
Norte	50.156	60.910	1.798.475	176.145	184.220
Nordeste	350.866	40.063	3.666.432	226.048	55.509
Sudeste	1.083.362	62.232	1.911.802	518.887	183.546
Sul	282.756	17.877	996.831	60.043	373.405
Centro-oeste	100.756	10.240	1.318.557	39.552	34.040
Brasil	1.867.647	191.322	9.692.097	1.020.675	830.720

³² Por não considerar a totalidade de domicílios urbanos, pode significar uma amostragem mais positiva.

Total das RMs	1.036.544	51.559	2.206.218	502.619	132.519
---------------	-----------	---------------	-----------	---------	---------

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

Gráfico 7 Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis e suas especificações



Fonte: Elaboração da autora com dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

O estudo (FJP, 2018) contabilizou 11 milhões de residências³³ não servidas por, pelo menos, um dos serviços de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular de, no mínimo, duas vezes por semana). Importa referir que a distribuição regional destes serviços de saneamento é consideravelmente desigual, como pode ser observado no Quadro 13 e na Figura 3.

Quadro 13 Componentes da carência de infraestrutura dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas, 2015

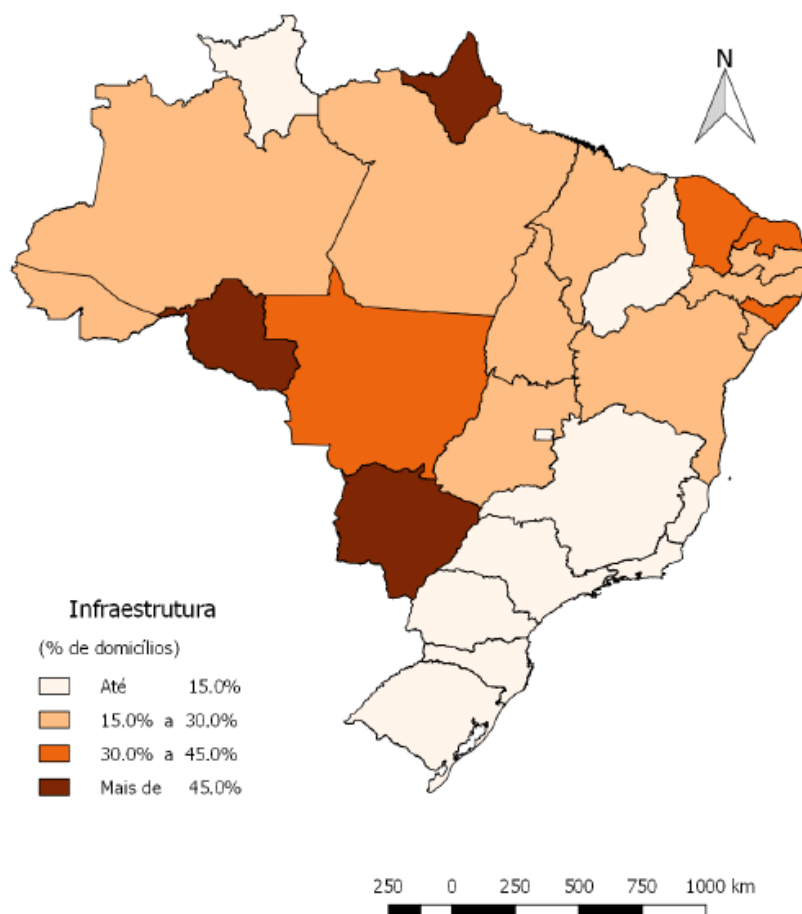
Especificação	Componentes da carência de infraestrutura				Total
	Energia elétrica	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Coleta de lixo	
Norte	1.490	1.093.022	1.030.555	100.912	2.225.979
Nordeste	11.453	1.099.947	2.862.160	322.015	4.295.575
Sudeste	3.142	957.802	1.109.123	137.484	2.207.551
Sul	4.450	314.511	718.543	23.368	1.060.872

³³ Não se considera os domicílios inseridos no cálculo do déficit habitacional.

Centro-oeste	1.794	289.587	1.120.284	19.403	1.431.068
Brasil	22.329	3.754.869	6.840.665	603.182	11.221.045
Total das RMs	4.716	1.056.731	1.312.284	137.675	2.511.406
Demais áreas	17.613	2.698.138	5.528.381	465.507	8.709.639

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

Figura 3 Mapa de carência de infraestrutura urbana, percentual em relação aos domicílios particulares permanentes urbanos segundo Unidades da Federação no Brasil – 2015



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

De acordo com o levantamento PNAD Contínua (IBGE, 2019), o acesso aos serviços de saneamento básico tem permanecido estável nos últimos anos (Quadro 14), indicando uma ausência de políticas públicas que lidem para a inversão deste problema urbano.

Quadro 14 Serviços de saneamento básico e energia elétrica (%)

Ano	Componentes da carência de infraestrutura			
	Energia elétrica (%)	Abastecimento de água (%)	Esgotamento sanitário ou fossa (%)	Coleta de lixo (%)
2016	99,5	85,8	65,9	82,7
2017	99,5	85,7	66,0	82,9
2018	99,5	85,8	66,3	83,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2019)

De acordo com levantamento (FJP, 2018), destes 58,744 milhões de domicílios urbanos particulares – permanentes e improvisados – 47,879 milhões (82%) são considerados adequados (Quadro 15). Maior parte estão concentrados na região Sudeste (89,4%). As boas condições dos domicílios particulares permanentes urbanos adequados indicam que não é necessária a intervenção.

Quadro 15 Domicílios particulares permanentes urbanos adequados, segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMs), 2015

Especificação	Domicílios urbanos adequados	Percentual de domicílios urbanos adequados
Norte	2.459.403	63,3
Nordeste	9.679.639	72,4
Sudeste	24.809.029	89,4
Sul	7.546.433	83,6
Centro-oeste	3.384.738	72,1
Brasil	47.879.242	81,5
Total das RMs	17.250.686	85,2
Demais áreas	30.628.556	79,6

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2018)

PARTE 3. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE HABITAÇÃO

Para uma melhor compreensão das políticas de habitação, recorre-se, neste estudo, a uma análise confratual do que foi feito através dos programas (ver Anexo 5 p.119). Para o desenvolver, propõe-se apresentar sinteticamente a trajetória de ação do Estado no que concerne à habitação. Nesta parte, no intuito de analisar as estratégias de habitação em ambos os países, serão levantadas as formas de intervenção do Estado e as tendências evolutivas das políticas de habitação. Tendo em conta que estas políticas de habitação estão relacionadas com a governação e os processos de urbanização das cidades, para efeitos de compreensão, esta pesquisa divide os períodos na forma como as questões de habitação foram enfrentadas e orientadas no âmbito das políticas públicas; contextualizam-se ainda os momentos políticos e económicos e são apresentadas as formas, os programas e instrumentos urbanísticos de promoção de habitação, os modelos apoiados, as características arquitetónicas e urbanísticas bem como as modalidades de financiamento.

Não se pretende esgotar a tarefa de elaboração histórica das políticas públicas de habitação em Portugal e Brasil, matéria com diversas contribuições³⁴, algumas apontadas no presente estudo. Também não se trata de um processo linear, mas sim de decisões e ações com grande presença de contradições, avanços e retrocessos. Traçar este quadro referencial permitirá refletir sobre as implicações das tomadas políticas sobre as cidades, perceber as contribuições para se chegar à garantia do direito à habitação digna para todos e à cidade e refletir sobre o atual contexto das políticas de habitação.

3.1. As políticas de habitação em Portugal

No ano de 2018 completaram-se cem anos de políticas de apoio à habitação social em Portugal, tendo como referência de início a publicação do primeiro diploma (Decreto n.º 4137) no Diário em 25 de abril de 1918, que estabeleceu as condições de incentivo de construção de *casas económicas* pelo Estado (Agarez, 2018). A habitação social passa a ser considerada uma questão que envolve a esfera pública a partir deste marco fundador. Com o objetivo de evidenciar o impacto destes 100 anos de políticas para a promoção pública de habitação nas cidades portuguesas é publicado o livro *Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-*

³⁴ Destaque para as recentes publicações de “Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018” (2018) coordenado pelo Ricardo Costa Agarez, “Políticas de habitação: 200 anos” (2019) publicado por Gonçalo Antunes e “Os pioneiros da habitação” (2014) coordenado por Nabil Bonduki.

2018 (Agarez, 2018) decorrente do projeto de investigação lançado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), referência importante para o presente estudo.

No início do século XX, sentiram-se os impactos causados pela industrialização e o crescimento da população nas cidades a nível mundial. A consciencialização das questões urbanas, por parte dos governos, limitou-se às dimensões física (salubridade e saúde pública) e simbólica (moralidade e boa conduta) de forma a conciliar os interesses privados (Agarez, 2018). A habitação social tem origem em diversos países ocidentais neste período³⁵ decorrente da forte demanda habitacional pressionada pelo advento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Eliseu Gonçalves reflete que, em Portugal, além do marco da referida publicação, soma-se o lançamento do plano de construção de bairros sociais do Ministério do Trabalho, em 1919 (Gonçalves, 2018).

Assim como outros países, Portugal sofreu os impactos do processo de industrialização acompanhada de um grande aumento da população a viver nas cidades e em meio à crise económica agravada pela Guerra Mundial (ver Anexo 1, p.104). As cidades – especialmente Lisboa e Porto – chegaram ao auge de sobrelotação e insalubridade. Muitos dos que procuraram melhores condições de vida nas cidades habitaram os conhecidos *pátios*³⁶, em Lisboa, ou as *ilhas*³⁷, no Porto, levando-os, por falta de alternativa, a viver em condições precárias de habitabilidade, por vezes, ausentes de esgoto e abastecimento de água. Estas construções marcaram os contrastes entre a pobreza e a riqueza da sociedade que tinham geografias e condições específicas na cidade (Gonçalves, 2018). Diante deste quadro e da impossibilidade de abstenção, implementou-se um conjunto de reformas foram implementadas nos fins da monarquia, de dentre as quais, o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (RSEU), que estabelecia as normas de padrões mínimos de qualidade das edificações, em 1903.

A promoção da habitação realizava-se de forma indireta, através dos incentivos fiscais do Estado que passou a interferir nas questões urbanas, provendo diretamente com o advento da promulgação do Decreto n.º 4137, em 1918. Este decreto, por sua vez, estabeleceu as providências para a construção das *casas baratas* destinadas às classes mais desfavorecidas,

³⁵ Ricardo Costa Agarez (2018) aponta exemplos, neste período, em Itália (criação do Istituto Case Popolari), Espanha (com a Lei de Casas Baratas de 1911) e em França (criação dos Offices publics d'habitations à bon marché em 1912).

³⁶ Promovidos em Lisboa por pequenos investidores, os *pátios* localizavam-se no interior dos quarteirões. Eram conjuntos voltados para um pátio comum.

³⁷ As *ilhas*, geralmente localizadas atrás de um edifício residência do promotor e habitadas pela classe operária no Porto, eram bandas de casas de pequena dimensão ausentes de esgoto e abastecimento de água.

orientadas para satisfazer as condições de salubridade e regular os preços das rendas definidos. Neste período, além do programa de *Bairros de Casas Económicas* estabelecido através do decreto de 1918, um segundo programa – *Bairros Sociais* – foi adotado através do Decreto n.º 5397, de 1919. No intuito de concretizar a construção de bairros operários, *é aberto no Ministério das Finanças, a favor do Ministério do Trabalho, um crédito especial de 250.000\$, para compra de terrenos e matérias destinados a encetar a construção do primeiro bairro com mil habitações independentes* (Diário do Governo, 1919, p. 641).

Estes decretos – e outros sucessivos – permitiram o início de projetos de bairros sociais³⁸, tendo-se concluído o bairro da Ajuda (Agarez, 2018), ao abrigo da política de casas económicas de 1918, e o Bairro do Arco Cego – primeiro bairro operário –, ao abrigo da política de bairros sociais de 1919 (oficialmente inaugurado em 1935, no período do regime Salazar, em uma versão diferente da original), ambos localizados na capital (Imagem 1). No entanto, com os constrangimentos orçamentais, não foram concretizados outros projetos. Permaneceu a dependência da classe operária ao mercado privado para habitar unidades com baixos níveis de qualidade ou, na falta de alternativa, unidades clandestinas (Gonçalves, 2018).

Imagem 1 Bairro da Ajuda Boa-Hora (1934) e bairro do Arco Cego (1935)



Fonte: Imagem cedida pelo ANTT em *Bairros Sociais da I República: projetos e realizações* (Conceição, 2010)

³⁸ Entre eles, em Lisboa, o Bairro ao Arco do Cego, Bairro do Braço de Prata, Bairro de Alcântara e Bairro da Ajuda.

Após o golpe militar de 1926 e a promulgação do Regime de Casas Económicas³⁹, em 1928, a forma de conduzir a questão da habitação no país é redirecionada e o Estado é impossibilitado de executar obras, conferindo vantagens ao setor privado – em especial da construção, por meio de facilidades de crédito e redução ou isenção de taxas e impostos – para a execução com possível participação das administrações locais (Antunes, Lúcio, Soares, & Julião, 2016). No período de 1918 a 1933, as preocupações sobre a questão da habitação estavam ancoradas nas tipologias das unidades, com contributos de diversos arquitetos, nas formas de promoção e financiamento, com contributos de propostas, por exemplo, da autarquia em Lisboa; e no grau de compromisso do Estado.

Na época da Ditadura Militar em Portugal surgiram muitas propostas para habitação social, mas resultaram numa irrelevante implementação (Antunes, Lúcio, Soares, & Julião, 2016). Com o Estado Novo, em 1933, o quadro alterou-se iniciando-se o compartilhamento de responsabilidades – entre o *Subsecretariado de Estado das Corporações e da Previdência Social* e o *Ministério das Obras Públicas e das Comunicações*. Para definir e concretizar o apoio público à habitação. Neste contexto, o Estado assumiu “o papel de urbanizador e promotor habitacional” (Pereira, Queirós, Lemos, & da Silva, 2018, p. 83), numa política ligada aos valores tradicionais e de controlo social.


O Programa de Casas Económicas⁴⁰, concebido como programa fulcral na política habitacional do regime, constituiu a primeira iniciativa do Estado para a construção de habitação de forma sistemática. Mais tarde, entre 1938 e 1945, é complementado com o Programa de Casas Desmontáveis⁴¹. Baseadas na promoção da casa própria⁴², as *casas económicas* caracterizaram-se pela uniformização arquitetônica, inspiradas no ruralismo do regime, concebidas num modelo de unidades independentes com jardim e quintal e situadas em espaços periféricos pouco urbanizados (Pereira, Queirós, Lemos, & da Silva, 2018). Mais tarde, em 1958, a execução da política foi flexibilizada passando-se a construir conjuntos habitacionais.

³⁹ Decreto n.º 16 055, de 22 de Outubro de 1928.

⁴⁰ Criado através do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de setembro de 1933.

⁴¹ Implementado em 12 de Agosto de 1938 com a entrada em vigor do Decreto-Lei 23912.

⁴² A atribuição das casas económicas estavam estreitamente ligadas à moralidade, aos “bons costumes das famílias” e ao trabalho, e estavam sujeitas à vigilância cruzada e em função do salário do agregado familiar.




Diferentes entidades e instituições participaram na concretização dos programas (Organismos de administração central do Estado, câmaras municipais, corporações administrativas e organismos corporativos) e na construção de casas por meio de obras comparticipadas. Como parte integrante da estratégia de financiamento das casas económicas, foi criado o Fundo de Casas Económicas e o Fundo de Desemprego para financiar obras de interesse público. Referidas no discurso da promoção de habitação aos trabalhadores de famílias mais carenciadas, as casas económicas, no entanto, destinaram-se em grande parte aos trabalhadores do funcionalismo público (Antunes, Lúcio, Soares, & Julião, 2016) (Antunes, 2019). O “merecimento” materializando uma forma de “subsídio de lealdade” estava intimamente imputado na estrutura de destino das casas pelo programa.

Embora tenham sido construídos mais de 15 mil fogos no país (Pereira, Queirós, Lemos, & da Silva, 2018), o programa, no essencial, acaba por não beneficiar os que mais necessitavam, por não cumprirem às exigências financeiras que integravam os critérios iniciais para a aquisição de moradia propostos inicialmente. Apenas com o *Programa de Casas Desmontáveis*, aprovado em 1938, e o plano de construção de casas para famílias pobres, em 1945, surgem iniciativas destinadas a estes grupos (particularmente destinadas ao realojamento das famílias que residiam em bairros de barracas). Ironicamente, devido à baixa qualidade material destas novas construções, “os núcleos de habitações informais existentes na cidade de Lisboa eram bastante superiores àqueles que a política de casas desmontáveis se propunha combater” (Antunes, Lúcio, Soares, & Julião, 2016, p. 66).

As iniciativas do Estado Novo propiciaram a dinamização e concretização de diversos programas de urbanização (eletrificação, urbanização, reabilitação de monumentos nacionais, sobretudo, liderado por Duarte Pacheco) e de construção de equipamentos públicos e de habitações nas periferias das principais cidades e em áreas rurais do país. No entanto, sucederam-se algumas consequências devido às prioridades que as orientaram, entre elas, as diferenças sociais foram geograficamente territorializadas (Antunes, Lúcio, Soares, & Julião, 2016) e o papel inicial do Estado como promotor da construção de habitação foi progressivamente transformado, abrindo a participação às entidades privadas. No período de 1945 e 1969, num contexto pós-guerra acompanhado de um acelerado crescimento populacional sobretudo nos centros urbanos, era preciso uma revisão dos programas lançados nos anos anteriores incapazes de mitigar a séria crise habitacional.

Tal como nas décadas anteriores do Estado Novo, o Estado continuou a assumir a responsabilidade pela promoção de habitação. Mas a partir de 1945, período em que se



considerou que a ação deveria ser dirigida às classes a alojar, passou a incorporar capitais públicos e privados (Tavares & Duarte, 2018). Neste período o desafio seria construir cinco mil *casas para famílias pobres*⁴³, nos centros populacionais (Antunes, 2019). Nesta sequência, em 1947, com o objetivo de atrair as entidades privadas, é promulgado o regime de *casas de renda limitada*⁴⁴ em conjunto com os benefícios a elas destinados (nomeadamente vantagens fiscais, alienação de lotes do poder público, fixação dos preços dos materiais). Este regime pré-estabelecia a renda das habitações que, inicialmente, só poderiam ser alugadas ao abrigo da legislação geral de inquilinato e, posteriormente, em 1958, através da venda (Antunes, Lúcio, Soares, & Julião, 2016). Tais orientações conferiram um impulso decisivo às políticas de arrendamento, o qual na fase final do Estado Novo foi a forma predominante de ocupação das habitações (Antunes, 2019).

As decisões efetuadas a partir de 1945 resultaram na descentralização da ação do Estado, permitindo a obtenção de melhores resultados relativamente à qualidade e diversidade de soluções e projetos arquitetónicos. Foram alcançadas importantes contribuições qualitativas, passando a adotar soluções do ordenamento territorial (previsão de zonas para a construção de casas de renda económica nos planos de urbanização municipais), arquitetura (estipulação de medidas e quantificação dos espaços internos das habitações) e desenho urbano (previsão de logradouros com arruamentos de serviços). Nos anos seguintes, a aplicação do modelo de crescimento vertical, como alternativa, intensificou-se com o fomento das *Habitações Económicas - Federação de Caixas de Previdência (HE-FCP)*. Em 1946, através deste instrumento, foi financiada a construção do Bairro do Alvalade⁴⁵, em Lisboa, com capitais da previdência. Este modelo alterou substancialmente a conceção pragmática em torno da habitação e da forma de crescimento das cidades, antes materializadas em unidades individualizadas e tradicionais.

Após uma década de uso de capitais da Previdência para o fomento da habitação, passou a destinar os fogos em áreas mais distantes do centro da cidade, de forma a dispersar a população de estratos variados (Tavares & Duarte, 2018), com a publicação da Lei n.º 2092, em 1958. A concessão de empréstimos foi dirigida a três grandes grupos (beneficiários particulares da Previdência, sócios efetivos das Casas do Povo e entidades patronais contribuintes). Durante as

⁴³ Através do Decreto n.º 34 486, de 6 de Abril.

⁴⁴ Através do Decreto-Lei n.º 36 212, de 7 de Abril.

⁴⁵ Projeto que contou com a colaboração dos arquitetos Miguel Jacobetty e Nuno Teotónio Pereira.

décadas de 1950 e 1960⁴⁶, sucessivamente, contribuiu-se para a melhoria das condições das construções e orientaram os investimentos para uma maior abertura dos setores privados. Em 1969, ano em que Marcelo Caetano assume a liderança na ditadura, é criado o Fundo de Fomento Habitacional (FFH), marcando uma nova fase de *financeirização* das políticas habitacionais em Portugal, até 1982 (Castela, 2019).

Os anos 60 são marcados pela aceleração da industrialização e pelo crescimento económico – decorrente, principalmente, do grande aumento de investimento de capitais norte-americanos e do Reino Unido e Alemanha – muitos dos quais integrados no “bolo” das remessas da emigração. O Estado passou a intervir de forma mais direta no ordenamento e controle das cidades, através dos Planos Integrados, e aumentou a intolerância perante os bairros de barracas e “clandestinos”⁴⁷ – demolidos ou transferidos regularmente a coberto de legislação que ilegalizou o loteamento informal que entretanto se havia se expandido em decorrência do crescimento das cidades e da intensificação das desigualdades sociais (Tavares & Duarte, 2018).


Registava-se uma grande presença de barracas – sobretudo em Lisboa e Porto – e de edifícios degradados, as despesas eram altas em relação aos baixos salários e existiam muitas situações de sobrelotação. Perto da metade da população não tinha abastecimento de água e um terço não era servida de rede de esgotos (Bandeirinha, Castela, Aristides, & Alves, 2018). É neste contexto, em meio aos eventos citados e, em especial, com a criação do FFH, em 1969, que o Estado se passa a se assumir como o responsável pela urbanização no país e pela promoção direta da habitação através da centralização das atividades. Em Lisboa, no intuito de auxiliar a ação municipal, foi criada, em 1971, a Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), entidade com a competência de executar projetos de habitação permanente.

O Estado não se limitou aos programas de promoção direta da habitação, envolveu-se também em ações indiretas de apoio às entidades particulares, designadamente através dos contratos de desenvolvimento ou dos empréstimos subsidiados e da comparticipação em obras pelas autarquias locais, do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)⁴⁸, programas de renovação urbana e de recuperação de imóveis degradados e apoio às cooperativas de habitação

⁴⁶ Gonçalo Antunes (2019) destaca o I Congresso de Arquitetura (1948), o Regulamento Geral das Edificações Urbanas – RGEU (1951), os Planos de Fomento, o Colóquio Sobre a Política de Habitação (1969), a abertura de Portugal a instituições internacionais como, por exemplo a ONU.

⁴⁷ Como eram designados os loteamentos informais, isto é, loteamentos ilegais na periferia das grandes cidades em terrenos sem projeto de urbanização.

⁴⁸ Instituído, em 31 de julho de 1974, por despacho conjunto do Ministro da Administração Interna (Costa Brás) e do Secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo (Nuno Portas).



económica e à autoconstrução (Bandeirinha, Castela, Aristides, & Alves, 2018). Desenvolveram-se projetos arquitetônicos e urbanísticos interessantes, que passaram a incorporar as áreas externas não se limitando apenas ao edifício e às diferenciações tipológicas dos fogos em função dos agregados familiares. Foram, neste ponto de vista, experimentados novos modelos de moradia e de cidade (associadas às ideias dos Estados-providência europeus da época e da ONU e OCDE). Mas no quadro geral, entre 1933 e 1974, não foram englobadas nem implementadas políticas sociais de habitação atribuídas às famílias mais carenciadas, e o regime, por sua vez, “nunca optou por uma coordenação de políticas para a resolução do que se designava como ‘problema’ ou ‘problemática’ da habitação” (Agarez, 2018, p. 240).

O papel centralizador vivenciado no Estado Novo viria a ser alterado em 1976 (ano que a Constituição da República Portuguesa entra em vigor, em que tem lugar a primeira eleição presidencial e eleições autárquicas são realizadas), quando as entidades privadas passaram a assumir a promoção direta da habitação. Com a transição política, em 25 de abril de 1974, as medidas são alteradas. Sobretudo nos anos sucessivos imediatos, desenrolam-se reivindicações populares por melhores condições de vida. Sob este clima transitório, culminaram “ações de apropriação de propriedades privadas” (Bandeirinha, Castela, Aristides, & Alves, 2018) e públicas devolutas⁴⁹, bem como na expansão da organização comunitária.

É também entre 1976 e 1979 que se assume a necessidade de intervir nos loteamentos informais (com ações ligadas ao fornecimento de infraestruturas e construção de áreas livres e equipamento social), mas esta é rapidamente transferidas para as administrações municipais. Neste processo de mudança, Portugal candidatou-se para a adesão à Comunidade Económica Europeia (iniciativa concluída em 1986). Apesar das orientações constitucionais de defesa da habitação como um direito fundamental, o fato é que o aparelho estadual, assume uma viragem na interpretação do papel do Estado, intensificando o estímulo a iniciativa privada e ao crédito para aquisição da casa própria, como financiador dos setores de produção (Bandeirinha, Castela, Aristides, & Alves, 2018) (Castela, 2019).

Em 1982, extingue-se o Fundo de Fomento da Habitação e dá-se início ao processo de venda do património habitacional da Segurança Social distanciando-se, assim, o Estado da promoção direta de habitação. Em 1983, é criado o Fundo de Apoio ao Investimento à Habitação (FAIH) para financiar o crédito bonificado à aquisição de casa própria, esta iniciativa parte do movimento de liberalização verificado no país é liderado pelos governos liberais-conservadores da Aliança

⁴⁹ Matéria que alcançou de forma inédita a sua legalização com o Decreto-Lei nº. 198-A/75 desde que celebrado um contrato de arrendamento.

Democrática. A promoção habitacional, nestes anos, foi reduzida a questões financeiras (Bandeirinha, Castela, Aristides, & Alves, 2018) e descentralizada, transferindo as responsabilidades para as autarquias locais.

Na tentativa de alteração deste quadro desarticulado das políticas de habitação, cria-se o Instituto Nacional da Habitação (INH), em 1984, atribuindo-lhe as incumbências, entre outras, de formular propostas, elaborar o Plano Nacional de Habitação, preparar medidas de política financeira e acompanhar a execução das medidas e dos programas (Bandeirinha, Castela, Aristides, & Alves, 2018). No entanto, o compromisso de promover a habitação não estava diretamente ligado às competências da entidade criada. A sua ação estava atribuída, sobretudo, à concessão de apoio para construção de habitação social pelos municípios, cooperativas, instituições particulares de solidariedade social e empresas privada.

O INH sofreu duas revisões, em 1988 e 1991, passando a dotar capital de entidades privadas numa estrutura comparticipada (Portal da Habitação, s.d.). Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira (Vilaça & Ferreira, 2018) quantificaram a produção de habitação entre os anos 1984 e 2002 e pontuaram o peso das cooperativas para a construção:

“(…) o INH terá financiado, aproximadamente, 130 000 fogos de habitação social, dos quais cerca de 60 000 para arrendamento e 70 000 para venda. A média anual foi de cerca de 7 200 fogos. Nos primeiros 10 anos, as cooperativas de habitação foram o promotor que mais construiu, com um total de mais de 40 000 casas edificadas.” (Agarez, 2018, p. 347)

Concomitantemente, a prática da erradicação de barracas não estava encerrada passando a ocorrer através de diversos programas de realojamento⁵⁰ nos anos 80. Da mesma forma que também haviam as políticas de reabilitação, através de programas de reabilitação urbana sujeitos a (diversos) regimes⁵¹, iniciadas desde 1985 de “forma (mais) sistemática e contínua” no país (Antunes, 2019, p. 468), elevando a valorização das áreas históricas das cidades. Nos anos seguintes, verificaram-se constantes transferências de competências financeira e serviços relativos à habitação desde a criação do INH, em 1984 (Figura 4), justificadas pela busca de melhor eficácia e eficiência da gestão do património do Estado (Portal da Habitação, s.d.). Estas

⁵⁰ Foram lançados o Programa de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), em 1987, Programa Especial de Realojamento (PER), em 1993, e PER – Famílias, em 1996.

⁵¹ Programa de Reabilitação Urbana (PRU), criado em 1985 e substituído, quatro anos depois, pelo Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) e o Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH), em 1999. Publicados o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Antigas (REHABITA), Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos, Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH) e Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA).


mudanças refletiram, na realidade, as oscilações na forma de gerir o património construído do Estado ao longo dos sucessivos governos.

Figura 4 Sequência da transferência de competências financeira e serviços a partir da criação do INH



Fonte: (Portal da Habitação, s.d.)

Após um período, desde os anos 80, de intensificação do financiamento para a aquisição de casa própria, que beneficiou prioritariamente as camadas de classe média com alguma capacidade de consumo, o ano de 2002 é marcado pela cessação da atribuição de bonificações da taxa de juro (Vilaça & Ferreira, 2018). Foram mais de duas décadas de empréstimos largamente concedidos pelo setor bancário através do recurso ao crédito, propiciando uma crescente *financeirização* da habitação no país e endividamento dos portugueses (Santos, Teles, & Serra, 2015). Entre os anos 1987 e 2011, o Estado empregou 73,3% do esforço orçamentário total para as bonificações de juros de crédito à habitação (IHRU, 2015).



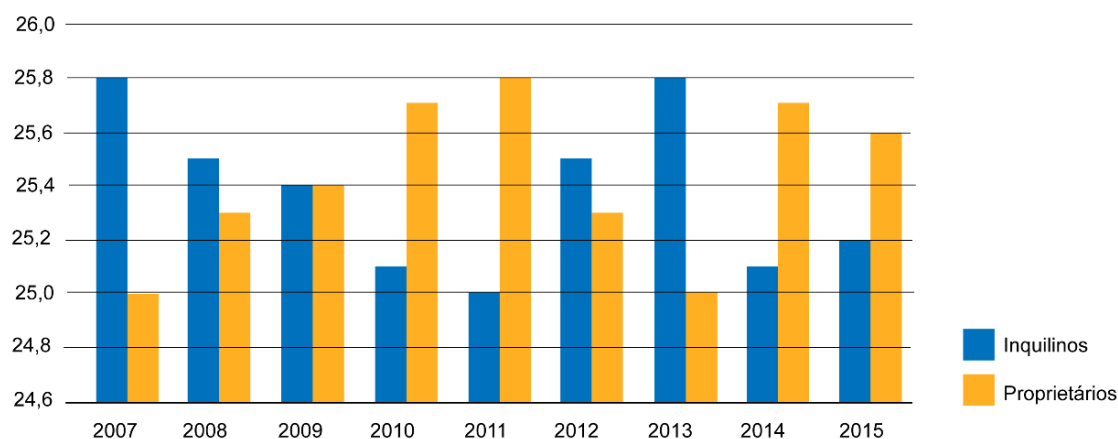
A fase posterior (2002-2012) é marcada pela entrada e circulação do euro no país, início da menor intervenção pública no setor da habitação e o fim do crédito jovem bonificado. Xeres, Rodrigues e Cardoso (2018) chamam a atenção para o fato de Portugal ter registado, em 2001, um défice orçamental acima do limite definido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento⁵² que, por sua vez, orientou as medidas de contenção orçamental. No âmbito da habitação, a partir de 2002, decorreu uma inversão estratégica na política de habitação, reduzindo o incentivo da venda de habitação para dar lugar à promoção da reabilitação e arrendamento (Xerez, Rodrigues, & Cardoso, 2018). Esta decisão começou a ficar visível, sobretudo, a partir das medidas de ação do Estado para a reabilitação, em 2004, com o programa PROHABITA e o regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas; complementadas, em 2006, pelas medidas que visaram a dinamização do mercado de arrendamento, com o Novo Regime de do Arrendamento Urbano (NRAU, posteriormente revisado em 2012).

Neste contexto, verifica-se, pois, a continuidade do processo de redução da promoção direta do Estado, acompanhado pelo aumento da descentralização com maior apoio à participação dos municípios nas políticas habitacionais. Tal fica mais evidente com a elaboração do Plano Estratégico de Habitação (2008-2013), no qual é notória a orientação de integração dos dois poderes – central e local – no desenho das políticas públicas. Sobretudo, na fase entre os anos 90 até a crise financeira internacional de 2008 e 2009, verificou-se uma forte evolução do setor financeiro atribuída à aquisição da casa própria através da ampliação do crédito (Santos A. C., 2019).

Esta estratégia de incentivos nas formas de aceder à habitação (arrendamento e aquisição de casa própria) condicionou a distribuição da população por regimes de ocupação, cujas alternâncias podem ser verificadas nos anos seguintes (Gráfico 8). Expõe, ora prioridades na dinamização do arrendamento através da liberalização do mercado, ora na *financeirização* através da mercantilização da habitação com os apoios à aquisição da casa própria. Em 14 de agosto de 2012 é aprovada a Nova Lei do Arrendamento Urbano como forma de estímulo ao arrendamento urbano. No entanto, este focou sobretudo os contratos de curta duração, durante um processo de intensificação do turismo e, por sua vez, do acelerado surgimento de novos alojamentos locais destinado a este setor.

⁵² O Pacto de Estabilidade e Crescimento (ou PEC) é um acordo entre os países da União Europeia e devem evitar défices públicos superiores a 3% do PIB, bem como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB. No caso de apresentar défices superiores do estabelecido, pode desencadear sanções.

Gráfico 8 Distribuição da população por regime de ocupação: inquilinos e proprietários, 2007-2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eurostat-SILC

3.2. As políticas de habitação no Brasil

No Brasil, segundo o levantamento, categorização e sistematização da pesquisa coordenada pelo professor doutor Nabil Bonduki⁵³, a política de habitação pode ser dividida em cinco períodos (Bonduki, 2014): (i) A produção rentista da habitação (1889-1930); (ii) Origens da habitação social (1930-1964); (iii) A política habitacional e urbana do regime militar (1964-1986); (iv) Décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança? (1986-2002); e (v) A Política Nacional de Habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna (2003-2010). Trata-se de uma pesquisa – desenvolvida na USP entre 1997 e 2013 – de grande contribuição para a contextualização das políticas de habitação no país. Os principais resultados deste estudo serão incluídos neste capítulo da presente pesquisa para facilitar a compreensão do percurso das políticas deste setor, isto é, para perceber de que maneira ocorreu – e vem ocorrendo – a intervenção do Estado na questão da habitação.

A referida pesquisa mostra que o percurso das políticas de habitação no Brasil se inicia em 1889, ano marcado pela Abolição da Escravatura e pela constituição do mercado de trabalho livre. Neste sentido, toda a fase anterior a este ano é excluída devido à ausência de iniciativas de

⁵³ Coordenador do Grupo de Pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil, originou o livro “Os pioneiros da habitação social”, em 2014.

enfrentamento das necessidades de habitação. É durante o período de 1889 a 1930, conhecido como Primeira República, que o Estado começa a intervir na questão da habitação no Brasil, embora de forma limitada. A partir deste evento, ocorreu um processo acelerado de crescimento urbano e ampliação significativa da classe trabalhadora. Como efeito, surgem diversas alternativas de moradia – alojamentos coletivos e vilas operárias.

Ocorre, neste período, a primeira ação governamental para a produção de habitação, passando-se a reconhecer aquela como uma questão pública (Bonduki, 2014), ainda que, com uma concepção liberal: o Estado não deveria intervir diretamente na produção e regulamentação da moradia tratando-se, portanto, de uma questão – quase exclusivamente – de mercado. A forma do Estado promover habitação para pessoas de baixa renda, passava assim pelo favorecimento da produção rentista privada, através de isenções fiscais e, numa perspectiva higienista, prevalente da época, exercendo o poder de polícia sanitária. Restringiu-se à iniciativa de Pereira Passos⁵⁴ para a remodelação do centro do Rio de Janeiro, em 1905, na percepção higienista e à construção do Bairro Operário Marechal Hermes, em 1912, pelo então presidente Hermes da Fonseca.

Diferentemente do entendimento da moradia como um núcleo individual, foram construídas vilas operárias cujas habitações eram produzidas como um núcleo autônomo coletivo. Incluíam-se, nestas construções, equipamentos sociais e eram produzidos de forma seriada⁵⁵. Foi apoiado, a partir daí, o modelo de acesso à habitação através do arrendamento, cujos empreendimentos se davam através de investidores com os alojamentos coletivos (conhecidos como cortiço, cabeça de porco ou casa de cômodos) destinados às camadas baixas (Imagem 2). Outros tipos de construção – promovidos através de empresas – muito comum na época foram as vilas operárias caracterizadas pela tipologia modular⁵⁶ de controle patronal e as vilas particulares, que acabou por se destinar às classes médias.

Imagem 2 Estalagem na Rua dos Inválidos

⁵⁴ Prefeito do Distrito Federal, conhecido pela remodelação do centro do Rio de Janeiro, em 1905, ainda capital do país.

⁵⁵ Sequência de casas geminadas, isto é, uma construção de duas ou mais casas ligadas umas às outras e dividem proporcionalmente o lote de acordo com a quantidade de unidades.

⁵⁶ As casas modulares são um modelo de habitação que podem ser ampliadas e reproduzidas com facilidade e baixo custo.



Fonte: Foto de Augusto Malta publicada em *Memória da Destruição - Rio, uma história que se perdeu* (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002)

A produção direta de moradias e a regulamentação pelo setor público foram rejeitadas neste período, mesmo perante a impossibilidade de resposta às necessidades pela iniciativa privada. Medidas legislativas que visassem a regulamentação da relação entre locadores e inquilinos foram adotadas somente após o governo Vargas, cuja entrada se deu a partir da Revolução de 1930. Este período é marcado pela ocorrência de profundas transformações no país, onde o Estado passa a intervir fortemente na economia. Relativamente à habitação, é então adotada uma revisão da legislação que regulamentava a produção de moradias, dando origem à habitação social. A ação estatal ganhou relevância e “a habitação passa a ser assumida como uma questão social, sob responsabilidade pública” (Bonduki, 2014, p. 41). O governo passa a regulamentar a relação entre inquilinos e locadores, com o marco do Decreto-Lei do Inquilinato de 1942 que congelou os aluguéis e concomitantemente iniciou a promoção pública estatal de habitação social através dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (IAPs e CAPs) e, a partir de 1946, pela Fundação da Casa Popular (FCP), um órgão específico.

O estímulo da casa própria, e da compra de lotes em prestações através da segurança jurídica e o plano de modernizar o país refletia-se, também, nas características arquitetônicas e

urbanísticas⁵⁷. Como forma de alargar o acesso à moradia, criaram-se mecanismos através do auto empreendimento e da produção pelo Estado, transferindo o ônus do investimento pelo setor privado (Bonduki, 2014).

Mas em virtude do aumento da população que passou a viver nos grandes centros urbanos, do congelamento dos aluguéis e da escassez de oferta, tornou-se cada vez mais difícil encontrar moradia a preços acessíveis, especialmente para a população de baixos rendimentos. Entre 1920 e 1930, a população urbana passa de cinco milhões para 13 milhões, tendência que contribuiu para agravar a crise da habitação ao longo dos anos. O despejo tomou então grandes proporções e expulsou parte da população dos centros urbanos, ao mesmo tempo que gerou um processo de produção informal da moradia (ou fora dos moldes do mercado) em loteamentos e favelas nos centros urbanos (Imagem 3).

Imagem 3 Rocinha no início do Século XX



⁵⁷ Passou-se a incorporar características do ideário do Congresso Internacional da Arquitetura Moderna (CIAM) com a implantação de conjuntos residenciais de vanguarda.

Fonte: Acervo O Globo (O Globo, s.d.)


A incorporação da atuação de diversos profissionais para a realização de projetos habitacionais entre 1930 e 1960 permitiu atingir boa qualidade de projetos. No entanto, não respondeu eficientemente ao desenvolvimento quantitativo necessário numa época em que a população urbana aumentava em ritmo acelerado. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI⁵⁸, neste sentido, foi o que mais avançou contribuindo para uma produção massiva. O auge da tentativa de modernização das áreas residenciais foi a construção de Brasília, a nova capital do país a partir da segunda metade dos anos 50, onde diversos conceitos do modernismo foram aplicados pelo urbanista Lúcio Costa.

Diversos fatores implicaram no esgotamento da ação habitacional neste período. A falta de recursos próprios para a produção habitacional, a velocidade do crescimento das cidades e a ausência de uma política habitacional direcionada e menos fragmentada foram motivo de frustração. Como sublinha Bonduki, “o governo não foi capaz de estruturar uma política nacional de habitação com estratégia, fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada nacionalmente e coerência na ação dos agentes envolvidos” (Bonduki, 2014, p. 56). A viragem faz a este quadro tem os seus primeiros ensaios nos anos que antecederam o golpe militar, de 1964, sendo marcada pelas propostas de criação de novas estruturas e estratégias para o setor habitacional.

Os anos de 1964 a 1986 são marcados pelo golpe do regime militar. Este novo quadro político imposto contou com o apoio das elites conservadoras do país e do governo americano, à época focado em impedir qualquer sinal progressista na América Latina, durante a Guerra Fria. Medidas do governo Vargas foram interrompidas, os IAPs foram extintos e criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o novo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em 1964, para viabilizar uma política nacional de habitação, completado pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, para possibilitar o investimento em habitação social. Apoiavam-se na ideia de oferta de moradia própria que estava profundamente articulada com os interesses das construtoras do país.

Em virtude da criação de fontes permanentes de recursos para financiamento de habitação de longo prazo – capaz de estruturar o setor da construção civil que passou a prevalecer até aos

⁵⁸ Criado em 1936, durante o Estado Novo, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) dentre suas áreas de atuação, financiou projetos de habitação popular nas grandes cidades brasileiras. Em 1966, o IAPI foi fundido com outros cinco institutos de pensões de outras categorias, formando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).



tempos atuais – e da produção massiva que incorporava algum avanço tecnológico, construíram-se muitos conjuntos habitacionais (padronizados) com grande incentivo da casa própria. Foi financiada a produção de um total de 4,3 milhões de unidades pelo SFH neste período. Em contrapartida aos resultados quantitativos, perdeu-se a diversidade dos projetos arquitetônicos dos anos anteriores que havia sido alcançada e, dado o conservadorismo, foram desviadas questões de reforma urbana e difundida a forte relação da propriedade privada incentivada pelo governo com o trabalho e com a ideia de uma conquista dos trabalhadores a partir do seu mérito e responsabilidade. A estratégia de priorizar apenas a produção e o financiamento de novas unidades do regime militar tiveram como resultado a orientação de uma política habitacional destinada maioritariamente às classes média e média baixa. A ausência de alternativa à compra de casa da população de baixos rendimentos, somada à aceleração de crescimento da população urbana e à demanda maior que a oferta, aumentou o processo de autoconstrução de moradia própria em assentamentos periféricos e favelas.

Após uma fase marcadas pelo autoritarismo e privação de participação da população, os anos entre 1986 – 2002, nomeado *Décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança?* por Bonduki, são iniciados por uma forte crise econômica e política que afeta o país no anos 1980 e assinala um período de transição de um regime militar para o democrático. Neste período de mobilizações pela redemocratização, foram formuladas políticas públicas inovadoras, ocorreram avanços legais (nas áreas do meio ambiente, educação, assistência social e saúde) e conquistaram-se direitos sociais. A partir dos anos 1980, a estratégia para responder aos problemas urbanos deixam de se limitar à dimensão física, passando a englobar os diversos setores (Tarsi, 2015) num processo de construção da reforma urbana no campo político-jurídico. A centralização das políticas públicas é rompida, havendo maior presença dos estados e municípios, e abre-se espaço para a participação direta da sociedade surgindo instrumentos jurídicos no âmbito da política urbana e habitacional.

No que tange às políticas habitacionais, o autor aponta o processo de “luta pela construção de novos paradigmas nas políticas urbanas habitacionais, baseada em princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democráticas das cidade” (Bonduki, 2014, p. 80), acontecimentos que permitiram a conquista dos direitos urbanos concretizados, principalmente, no período seguinte. Esta série de acontecimentos teve início com a emenda pela reforma urbana, a partir das mobilizações de iniciativa popular, apresentada em 1987 ao Congresso Constituinte. No ano seguinte é promulgada a Constituição marcando a introdução

de uma seção específica de desenvolvimento urbano normatizando os princípios da função social da propriedade e do direito à habitação.

Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade⁵⁹ pelo Congresso Nacional, lei que regulamentou o capítulo *Política Urbana* da Constituição (Artigos 182.º e 183.º) que *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental* (Estatuto da Cidade, 2001). Este acontecimento representou um momento estrutural para proporcionar a criação de instrumentos urbanísticos, dos programas de regularização de favelas e meios jurídicos para a promoção da função social da cidade (Tarsi, 2015). A principal mudança aqui registada é de natureza estrutural pela transferência da responsabilidade do Estado para as instituições municipais articuladas com a sociedade organizada, mas que devido à ausência de uma política nacional de habitação e de recursos para fomentação do acesso à habitação, foram poucas as experiências práticas neste período de transição. Em 2000, com a pretensão de equacionar o déficit habitacional no Brasil, surgiu o Projeto Moradia, base da nova Política Nacional de Habitação (2004), que culminou na criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Plano Nacional de Habitação (2008), marcando o início de uma nova fase (nomeada *A Política Nacional de Habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna* por Bonduki).

Com a melhora da situação económica e estabilidade política do país, foi possível maior investimento em habitação – público e privado – e implementação de novos programas⁶⁰ para fomentação nos anos seguintes. Aqui, Bonduki confere como um novo período da política pública de habitação no Brasil. Em 2000, ano que é lançada a proposta do Projeto Moradia para enfrentamento das questões urbanas e habitacionais, são fundamentadas três dimensões (gestão e controle social, desenho financeiro e aspetos urbano-fundiários) a fim de definir as diretrizes de planeamento das cidades. Coordenado inicialmente por Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente, por uma equipe, baseia-se na ideia central de formular uma estratégia em que pudesse ser gerida pelo Conselho das Cidades e órgãos estaduais e municipais, com diversos recursos para viabilizar o crédito para a população de baixa renda. Com a posse de Lula à presidência, em janeiro de 2003, ocorre a oportunidade para a sua implementação, posteriormente integrado a Política Nacional de Habitação (Ministério das Cidades, 2004) no

⁵⁹ O Estatuto da Cidade é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

⁶⁰ PAC de Urbanização de Assentamentos Precários (2007) e Minha Casa Minha Vida (2009)

intuito de formular uma estratégia de longo prazo que respondesse às necessidades urbanas e habitacionais.

Logo no dia da posse é criado o Ministério das Cidades⁶¹, órgão composto por quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos) e que tinha como objetivos combater as desigualdades sociais e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte público. Procurou-se estimular a implantação do Estatuto da Cidade; no entanto, não houve o resultado esperado porque os instrumentos urbanísticos não tinham sido regulamentados. Ao mesmo tempo encontraram dificuldades para o financiamento devido à rígida política monetária. Após pressão do movimento de moradia é aprovado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, cujos três entes da federação (União, Estado e Município) ficariam responsáveis por implementar a nova Política Nacional de Habitação. O autor ressalva que “o problema habitacional foi enfrentado com mais facilidade nos pequenos e médios municípios” (Bonduki, 2014, p. 111).

Nos anos seguintes, enquanto o país sentiu uma melhoria das condições macroeconômicas, houve um grande aumento do investimento em habitação (de R\$8 bilhões para mais de R\$42 bilhões) e iniciou-se um processo de alteração do projeto original do Ministério das Cidades (Bonduki, 2014). Após a troca de ministro, decorrente do Mensalão⁶², as políticas passaram a se desarticular e a ideia do acesso à habitação nos moldes clientelistas tradicionais prevaleceu novamente. Alguns avanços foram dados para equacionar o déficit habitacional no país. Em 2007, com o objetivo de executar grandes obras de infraestrutura, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). E com a articulação de diferentes organizações (Secretaria Nacional da Habitação, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, do Instituto Via Pública e alguma participação do Projeto Moradia) realizaram-se levantamentos das necessidades habitacionais concluindo-se que era necessária a construção de cerca de 34,9 milhões de unidades habitacionais até 2023 (7,9 milhões para suprimir o déficit existente e 27 milhões para as necessidades futuras). Tentativas de estratégias articuladas não tiveram êxito e o valor do solo aumentava aceleradamente. Minha Casa Minha Vida – PMCMV, um novo programa habitacional, foi formulado passando-se a

⁶¹ O Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional, em 1 de janeiro de 2019.

⁶² Refere-se ao escândalo de corrupção política ocorrido entre os anos 2005 e 2006 de compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil.

produzir unidades habitacionais sem as destinar maioritariamente às verdadeiras e urgentes demandas (Quadro 16).

Quadro 16 Metas do Programa Minha Casa Minha Vida e déficit habitacional acumulado por faixa de renda

Faixa de Renda (em SM)	Déficit acumulado (em %)	Metas do PMCMV (em %)	Déficit acumulado (em mil)	Metas do PMCMV (em mil)	% do déficit acumulado atendido
Até 3 SM	91	40	6.550	400	6
De 3 SM a 6 SM	6	40	430	400	93
De 6 SM a 10 SM	3	20	210	200	95
TOTAL	100	100	7.200	1.000	14

Fonte: Bonduki (2014), pp.119

O PMCMV acabou por não priorizar os que realmente necessitam, e a construção de moradias ocorreu de forma desarticulada de uma estratégia fundiária. A produção de grande quantidade de unidades nos modelos de conjuntos habitacionais, grande parte dos quais desprovidos de qualidade arquitetônica e urbanística e localizados em áreas distantes, gerou a valorização dos terrenos e processos especulativos na periferia das cidades (Bonduki, 2014). A única prioridade na faixa social foi o projeto de lei n. 6.766/79, que facilitou a regularização fundiária de favelas.

Diante da contextualização histórica das políticas públicas de habitação no Brasil, verifica-se uma fraca promoção habitacional destinada às populações de baixos rendimentos. Ocorreram avanços neste sentido, sobretudo na esfera legislativa, mas sem a articulação das políticas, programas, instrumentos e entidades. Foram poucas as experiências práticas face às necessidades e déficit habitacional que o país apresenta. Apesar do reconhecimento de que a habitação é uma questão do Estado, de recursos mais “estabelecidos” para a produção de habitação no regime militar, da maior qualidade dos projetos atingidos na Era Vargas, dos avanços na legislação urbanística e fundiária com a introdução de instrumentos urbanísticos e


da função social e da criação de programas e regras estáveis com segurança jurídica e subsídio, o país continua por necessitar resultados concretos de enfrentamento das verdadeiras demandas urbanas e habitacionais.

Em suma, o reconhecimento da moradia enquanto direito social e a alocação de recursos para esta área não impede que continue prevalecendo o acesso via mercado, por via do financiamento de casa própria, persistindo a mentalidade de que fora das regras do mercado a moradia é um processo ilegal. A política habitacional é orientada como “uma mera questão de produção de unidades habitacionais ou de geração de crescimento económico, emprego e crédito” (Bonduki, 2014, p. 107). A atual situação brasileira de instabilidade política não parece caminhar para o equacionamento do problema habitacional com ações que permitam o acesso do direito à moradia digna a todos os cidadãos brasileiros, como será analisada adiante.

3.3. Trajetórias das políticas habitacionais numa perspectiva comparada e atuais debates: Brasil e Portugal

O primeiro período analisado neste estudo (1889-1930, no Brasil e 1918-1933, em Portugal) é marcado pelo reconhecimento da importância da intervenção do Estado na questão da habitação tanto em Portugal como no Brasil. Os dois países apresentavam em comum um intenso processo de urbanização e crescimento populacional: Portugal apresentou um crescimento de 13,1% de 1920 a 1930 e Brasil 75,7% do início do século XX a 1920 (ver Anexo 1, p.104). Estes processos, somados aos impactos da Primeira Guerra Mundial – sobretudo em Portugal – provocaram o incentivo à construção em diversos países. Nos anos que antecederam a Guerra, deu-se o início da intervenção do Estado na questão da habitação, em especial, sobre as questões de salubridade (surtem as normas de salubridade em Portugal, em 1903, a partir do RSEU e, no Brasil, o Estado passa a exercer o poder de polícia sanitária e ocorre a iniciativa de remodelação urbana na antiga capital pelo prefeito Pereira Passos).

Alguns anos mais tarde, em 1918, surge o primeiro diploma sobre habitação em Portugal. Marcando o início da intervenção estatal, aquele estabelece as condições de incentivo à construção de casas económicas, sendo completado, no ano seguinte, com a elaboração do plano de construção de bairros sociais. As políticas de promoção habitacional neste tempo, diferentemente do Brasil, deram-se pela primeira vez de forma direta, quadro que viria a ser alterado em 1926, quando se procurou envolver novamente a promoção privada. Ao contrário do




que ocorreu em Portugal, foram poucos os casos de promoção do setor público nas primeiras duas décadas do século XX no Brasil. No regime liberal da “República Velha” (Brasil) o Estado não deveria intervir diretamente na produção habitacional, limitando-a às questões do mercado, em especial, do arrendamento. Seu papel consistia em favorecer a produção rentista privada através de isenções fiscais. As próprias características arquitetônicas distinguiam-se: em Portugal, grande parte da construção dos bairros sociais tinha foco no desenho da casa, com procedimentos e soluções arquitetônicas diversas sem modelos reproduzidos; no Brasil, a habitação era pensada como um núcleo coletivo, seguindo, pois, um modelo de construção seriada, caracterizada por poucas variações arquitetônicas.

No Brasil, a falta de intervenção direta do Estado viria a ser alterada a partir do Governo Vargas, em 1930, quando se passou a reconhecer a habitação como uma questão do Estado. Neste quadro político interviu-se desestimulando o mercado de arrendamento, em virtude do apoio à casa própria através da criação de mecanismos para facilitar a compra do lote e do auto empreendimento e da venda de fogos em conjuntos residenciais construídos. Em Portugal, durante o Estado Novo, na primeira fase (1933 a 1944), o Estado assumiu a responsabilidade de urbanização e de promoção da habitação através de programas (*Casas Económicas*, em 1933, *Casas Desmontáveis*, em 1938) também apoiado no modelo de ocupação da casa própria. Mas enquanto houve uma frustrada tentativa de construção de uma política habitacional durante a Era Vargas no Brasil (1930 a 1964), na outra fase durante do Estado Novo (1945 a 1969) foi traçado um plano de construção de *casas para famílias pobres* (1945) e planos de fomento. Foi assumida, nesse período, a obrigação de melhor condicionar a execução de programas habitacionais destinados ao alojamento das diferentes classes (em especial a grupos sócio profissionais específicos), sob uma administração cada vez mais descentralizada e tomando como foco o arrendamento social.

Diferentemente do Brasil, que incorporou características modernistas nos edifícios construídos e nas propostas urbanísticas neste início (tardio em comparação com Portugal) da promoção pública estatal de habitação social através dos IAPs e CAPs, em Portugal, a primeira fase do Estado Novo apontou para a uniformização de casas económicas, inspiradas no ruralismo do regime e financiadas com o Fundo de Casas Económicas para tal criado. Por sua vez, na segunda fase, surgem uma diversidade de soluções arquitetônicas, de modelos de ordenamento territorial, e de desenho urbano, financiadas através de empréstimos.

Nos anos seguintes, enquanto o Brasil entra num regime militar através do golpe de 1964 (que duraria 22 anos), Portugal experimenta um período de transição, em 1969, quando Marcelo



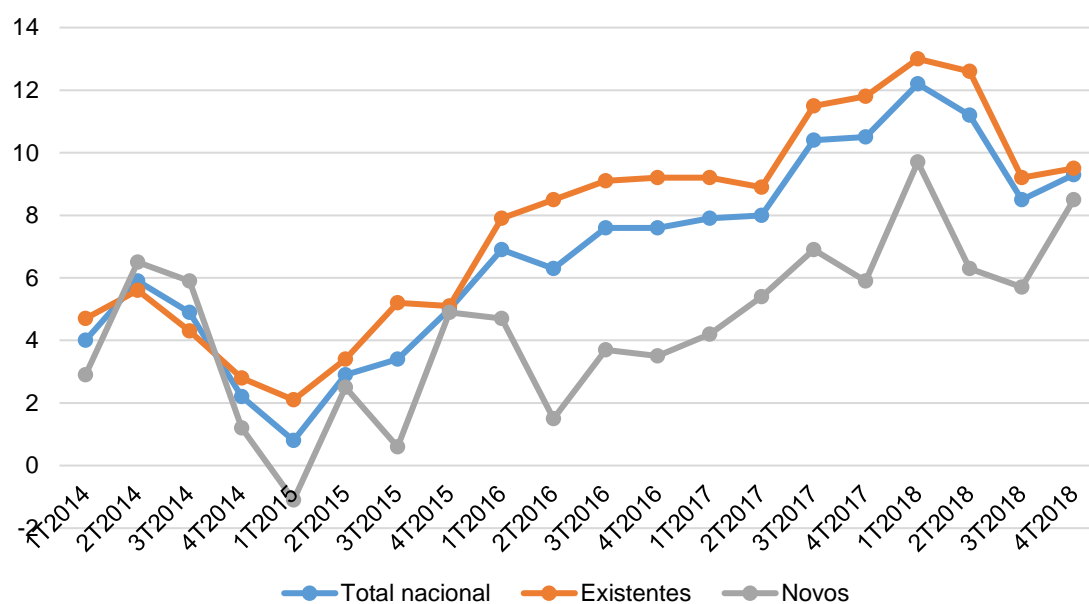
Caetano assume a liderança, o qual culminará no fim da ditadura, em 25 de abril de 1974. Entre meados dos anos 60 a meados dos anos 80, são criados nos dois países novos sistemas de financiamento de habitação: o Fundo de Fomento à Habitação (1969-1982), em Portugal, o Banco Nacional da Habitação (1964-1986) e Sistema Financeiro da Habitação (1964), no Brasil. Mas foi em 1976 que surge a primeira versão do regime de crédito bonificado para a aquisição de habitação própria em Portugal e, em 1982, com a extinção do FFH dá-se início ao processo de venda do património habitacional da Segurança Social.

De meados dos anos 80 até 2002, duas transformações essenciais ocorreram e marcaram os países: em 1985 Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia, no ano seguinte, em 1986, a ditadura militar no Brasil é extinguida. Nos dois países, as políticas de promoção habitacional foram sendo gradualmente descentralizadas, imputando a responsabilidade para outras entidades (outros entes da Federação e gestão territorial, sociedades organizadas como cooperativas e entidades privadas). Nestas décadas, com o sistema de financiamento enfraquecido (o Sistema Financeiro de Habitação perdeu capacidade de investir para o financiamento de habitação), o Brasil experimentou agregar práticas populares (como a autoconstrução e autogestão) como parte alternativa de resolução dos problemas habitacionais que o país enfrentava. Simultaneamente, com a criação do IGAPHE (1987), em Portugal, realizou-se a venda progressiva do parque edificado público. Outra parte do redirecionamento da ação do Estado que consistia em medidas de apoio individual à aquisição da casa própria, através do crédito bonificado, que deu origem ao processo de *financeirização* da habitação no país.

A partir de 2002 que a estratégia na política de habitação é reorientada em Portugal. Invertendo-se o ciclo anterior de crescimento do mercado de habitação com incentivo estatal à aquisição da casa própria. O Estado passa então a orientar a sua intervenção tendo como foco a reabilitação e o arrendamento. O processo de desaceleração do crescimento da população urbana ocorre, em ambos os países, no início do século XXI. No Brasil, num contexto de crescimento da economia, redução do desemprego e aumento dos salários, o Estado opta pela implementação de programas de integração urbana dos assentamentos precários e da (contínua) produção de habitação. A introdução do direito à habitação na constituição de 1988 e, posteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade (2001) elevou as expectativas da população brasileira. A partir da posse de Lula à presidência e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, é elaborada uma Política Nacional da Habitação e criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, no sentido de viabilizar os novos projetos que surgiriam (PAC, em 2007, e PMCMV, em 2009) e abranger a parcela da população das camadas baixas.

A última década foi atravessada por rápidas e profundas transformações nos dois países. Entre elas, a crise financeira em Portugal, com o apogeu entre 2010-2014, e a crise económica no Brasil, a partir de 2014, impulsionaram consequências com impacto, entre outros cenários, as políticas de habitação. Depois dos anos de austeridade, em Portugal, o período de governação que iniciou em 2015, é marcado por um novo ciclo de subida dos preços de habitação para aquisição e arrendamento (Gráfico 9), e pela queda sem precedentes da disponibilidade de moradias para arrendamento de longa duração. No Brasil, com o aumento significativo do desemprego (Gráfico 10) e diante de um cenário político instável com sucessivas alterações presidenciais⁶³, surgiu um conjunto de alterações foram sendo impostas, contribuindo para intensificar a incerteza que marca o setor.

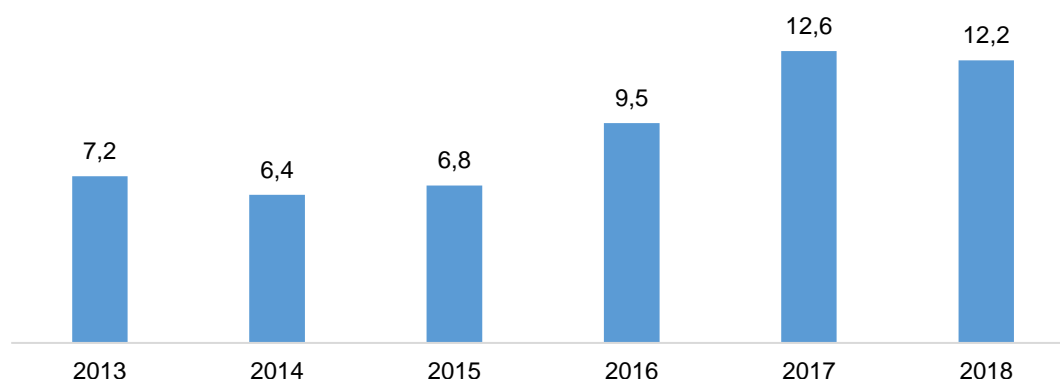
Gráfico 9 Preço da habitação em Portugal por trimestre (2014 a 2018)



Fonte: INE (INE, 2019)

Gráfico 10 Taxa de desemprego no Brasil (2013 a 2018)

⁶³ A presidente Dilma Russeff foi afastada do cargo através de um processo de impeachment, em 2016, assumindo seu vice Michel Temer até as eleições presidenciais de 2018, quando assume Jair Bolsonaro.




Fonte: IBGE

Entre os recentes eventos e debates em torno da questão habitacional, cabe destacar, em Portugal, a Recomendação n.º 3/B/2016 da Provedoria de Justiça, que preconizou a revisão do PER; os efeitos da visita da relatora das Nações Unidas para habitação adequada, em 2016, que gerou alguma atenção através de duras críticas aos despejos sem alternativa; o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, publicado em 2018, exprimindo a atualidade das carências habitacionais; a promulgação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), em 2018, com a apresentação de um novo pacote legislativo; e o debate sobre a Lei de Bases da Habitação, em 2018 e 2019.

A integração europeia foi decisiva no processo de acesso ao financiamento externo, contribuindo para que o nível de endividamento das famílias e empresas, em Portugal, viessem atingir altos patamares: o “crescimento da concessão de crédito não encontrou qualquer obstáculo até a crise financeira de 2008-2009” (Santos A. C., 2019, p. 21). No contexto da crise internacional, a alta procura de investimento estrangeiro no setor imobiliário cresceu e, com ela, aumentaram sistematicamente os preços da habitação, de forma desconectada da evolução salarial do país. A habitação sobretudo nas áreas urbanas é cada vez mais inacessível a parcelas significativas da população, obrigando ao deslocamento para áreas mais periféricas das cidades, num processo que contribui, também, para intensificar a reprodução das desigualdades sociais.

Assim como Portugal, o Brasil privilegiou a provisão de habitação através do modelo privado. Neste país foi estabelecido uma histórica e duradoura relação entre os empreiteiros e o Estado, cuja nível de capacidade de influência configurou a própria definição das políticas públicas (Rolnik, 2015). Reflexo disso, na última década, foi o conjunto de grandes obras públicas e intervenções urbanas na cidade do Rio de Janeiro para sediar os jogos da Copa do Mundo (2014)



e sucessivamente as Olimpíadas (2016)⁶⁴. Os posteriores escândalos⁶⁵ confirmam essa relação, que foi avançando para um complexo processo de *financeirização* das cidades no período pós Lula (2003-2011).

Nos últimos anos decorreram algumas medidas pontuais. Entre elas, cabe destacar a Medida Provisória 759, em 2016, efetuada durante o governo provisório do Temer para revogação da disciplina nacional de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos e, com ela, a alteração das regras de regularização fundiária e venda de imóveis da União, do Programa Terra Legal da Amazônia, da Regularização Fundiária Rural e das regras da Política Nacional de Reforma Agrária. Foi iniciado ainda neste governo e concretizado este ano, o Programa *Cheque Refoma*, para a realização de melhorias em residências através da liberação de créditos para famílias com renda baixa. Ocorreu também a alteração dos dados estatísticos do IBGE, em 2016, que impossibilitou exprimir as verdadeiras carências habitacionais. No recente governo Bolsonaro, uma proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019, altera os artigos 182.º e 183.º da CFRB (o Estatuto da Cidade) para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Neste novo quadro crescem os saques do FGTS, através de mudanças nas regras de concessão de crédito imobiliário que poderão reduzir os juros de financiamento de imóveis.

⁶⁴ Fizeram parte do conjunto de obras realizadas no período: o Parque Olímpico, Porto Maravilha, projeto Rio Olímpico e extensão da linha 1 do metrô, construção de três corredores de ônibus (BRTs).

⁶⁵ Conhecido como Lava Jato, a operação investigada a existência de uma rede de corrupção oque envolve empreiteiras, partidos políticos e funcionários públicos, desde 2014.


Considerações finais

O acesso à habitação é primordial para a produção dos indivíduos e dos grupos coletivos e está intimamente ligada ao bem-estar e à qualidade de vida das populações. A relevância do acesso à habitação reflete-se no seu reconhecimento através de tratados e princípios e é elencada no corpo jurídico constitucional em diversos países. Dada a importância que o direito à habitação assume mundialmente e a pertinência das políticas públicas para a sua concretização, este estudo explorou as diretrizes e práticas políticas orientadas para a efetivação do seu acesso no Brasil e em Portugal. Com especial foco na habitação social, o objeto deste trabalho expõe em que medida o acesso à moradia adequada é efetivamente alcançado. Mais que isso, de que forma sua relevância se reflete no desenho das políticas públicas nos dois países e em que medida as necessidades de habitação são consideradas e atendidas.

Diante das questões aqui colocadas, as análises fundamentaram-se em três eixos principais: (i) o plano legitimador, no que se refere à construção do reconhecimento do direito à habitação e às regulações jurídicas no Brasil e Portugal; (ii) um diagnóstico da atual situação habitacional através da caracterização das necessidades habitacionais; e (iii) as políticas e estratégias de habitação elencadas temporalmente para melhor compreensão das decisões públicas. Estes fundamentos relacionam questões ligadas aos domínios da relevância, coerência interna e externa e da governação e permitiram explorar a elaboração de quadros comparativos gerais dos dois países.

O reconhecimento da habitação como um direito fundamental inscreve-se numa longa trajetória de defesa e consolidação de direitos sociais subscritos em primeira-mão nos tratados e princípios internacionais promovidos no âmbito da Organização das Nações Unidas e da Organização para a Cooperação Económica e para o Desenvolvimento, no período pós-guerras mundiais. Na análise desenvolvida na primeira parte desta dissertação, fica evidente esta influência nas configurações do corpo legislativo dos países que fazem parte destas organizações. No âmbito do escopo da constituição nacional de Portugal e do Brasil, este direito é contemplado, porém com algumas diferenças. No primeiro, especifica-se o acesso universal e as condições mínimas de dimensão, higiene, conforto e privacidade. No Brasil, a nível constitucional nacional, a moradia é apenas afirmada como um direito social em conjunto com outros. A definição da abrangência dá-se a nível estadual, não se especificando as condições mínimas como em Portugal.

Conclui-se assim que nos casos específicos de Portugal e Brasil, o direito à habitação, apesar de protegido constitucionalmente, não assegura em si o seu cumprimento. Podemos observar que, nos dois países, sucessivos governos, resistiram em assumir de forma plena a dimensão dos desafios aqui colocados, em termos de alocação de recursos que permitissem responder às




reais necessidades (por vezes caracterizadas em diagnósticos que os próprios poderes solicitaram), assim limitando fortemente as medidas positivas e ações afirmativas para sua garantia e promoção eficaz, particularmente, junto de grupos de baixa renda. Apesar disso, e conforme se pode concluir com este estudo, tanto no quadro legislativo português como no brasileiro, há hoje um conjunto vasto de instrumentos jurídicos que visam a efetivação do direito à habitação.

Não obstante, no que se refere à responsabilidades e competências, em Portugal apenas na nova Lei de Bases de Habitação (em vigor a partir de 1 de outubro de 2019) é claramente designada a responsabilidade do Estado na garantia do direito. Neste contexto cabe ao poder central a definição de diretrizes políticas – materializadas no programa *Para a Nova Geração de Habitação* – as quais, por sua vez, deverão ser executadas nos territórios ao nível municipal. A Lei de Bases da Habitação portuguesa sinaliza, a nosso ver, a tendência de priorização do arrendamento e a reabilitação urbana, não garantindo de facto, o alcance das populações de baixa renda, nem tão pouco um objetivo claro para a redução da exclusão social. Porventura manifestando, pelo contrário, um potencial para o agravar.

No Brasil, a contrário de Portugal, a política urbana é formulada através da esfera municipal garantida pelo Estado, em resposta a tratados internacionais firmados pela União. Os instrumentos urbanos existentes para acesso das populações de baixa renda à habitação correspondem com os tipos de desafios que o país enfrenta, especialmente no que respeita às questões fundiárias. No entanto, são pouco implementados (ou mesmo desvirtuados) com a finalidade de cumprir a função social. Neste sentido, presume-se não haver uma orientação clara de mitigar as desigualdades estruturais em que o país é fortemente marcado.

Assumindo que a coerência das políticas públicas se dá pela correspondência às reais demandas, na segunda parte deste estudo, a título complementar, foram elencados os níveis de bem-estar, através de dados da OCDE, e sistematizado um diagnóstico de situação das carências habitacionais em Portugal e no Brasil. Esta análise foi realizada por meio dos principais dados institucionais, de acesso aberto. A atualização destes dados é um instrumento fundamental para a tomada de decisões, possibilitando maior coerência de formulação das políticas públicas adequados aos desafios do país e permitindo a monitorização e a avaliação das mesmas. Em termos gerais, no que cerne à moradia, comparado com Brasil, Portugal apresenta melhores índices de bem-estar, com exceção do índice de gastos médios com moradia, agravado no caso português.




Numa perspetiva comparada no que se refere aos diagnósticos, destaca-se o facto de a totalidade de domicílios vagos (735 mil em Portugal e 8 milhões, no Brasil) ser superior ao número de famílias a realojar em Portugal (25.762) e ao número do déficit habitacional no Brasil (6 milhões). Sendo que, em Portugal, o número de fogos sinalizados como habitação social permitem, desde já, responder às necessidades de (re)alojamento de quase um terço das famílias que vivem em situações precárias. Tal indica uma alternativa de enfrentamento do problema de carência habitacional através de políticas comprometidas com a função social da moradia.

O ônus excessivo com aluguer coloca-se como outro desafio a enfrentar, sinalizando um grande esforço, quer das famílias portuguesas, quer das brasileiras. No Brasil, esta questão articula-se com o peso da coabitação familiar que representa 50% das carências do déficit habitacional. Certo é que nos dois países evidencia-se a necessidade de intervenção clara do Estado na regulação (ou mitigação) da pressão do alto valor sobre o preço das moradias nas cidades.

O conteúdo do direito à habitação, enquanto responsabilidade de regulação estatal, não se limita à estrutura física do alojamento. Engloba quer a relação entre custos e rendimentos médios disponíveis das famílias, quer as condições de acesso às infraestruturas sociais e urbanas (serviços de água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica).

Efetivamente, no Brasil, a carência de infraestruturas continua a ser o maior desafio de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, sinalizando a necessidade de melhoramento dos serviços públicos e da distribuição mais igual no território nacional. A alteração, mencionada neste estudo, na recolha de dados através da extinção do PNAD Anual, agravada pela modificação do cálculo do déficit habitacional, são sintomas de futuras reorientações no desenho e implementação de políticas públicas no país.

O acesso ao direito à habitação pode ser normatizado de múltiplas formas e seu grau de efetivação pode se suceder em diferentes graus, de acordo com o contexto político e económico de cada época. Nem sempre formuladas consoante as necessidades sociais, as estratégias públicas, muitas vezes, atendem de forma a mitigar outras lacunas na esfera político-econômica dos países. Na terceira parte da presente pesquisa, recorreu-se a estudos dos últimos 100 anos de políticas habitacionais, sobretudo, a pesquisa coordenada pelo Ricardo Costa Agarez, e a publicação de Gonçalo Antunes, em Portugal, e Nabil Bonduki, no Brasil. Recorreu-se também a outros autores e documentos disponíveis. Através de uma análise confratual da trajetória de ação do Estado neste setor, foi possível identificar as estratégias, as tendências evolutivas e as




formas de intervenção. A elaboração de um quadro referencial temporal permitiu refletir comparativamente sobre as implicações das decisões políticas sobre as cidades e em que medida elas são orientadas para garantir efetivamente o direito da habitação digna a todos.

Diante do exposto nessa terceira parte do trabalho, desde o princípio das intervenções realizadas, constata-se a transfiguração do direito à habitação ao da propriedade. São verificadas as tendências históricas de uma estreita relação – e por vezes dependência – da entidade pública com o setor privado (nomeadamente os bancos e os mercados da construção civil e obras públicas, imobiliário, turismo). De forma idêntica, tanto em Portugal como no Brasil foram principalmente adotados incentivos para a compra da casa própria por meio de isenções fiscais e subsídios de juros. O próprio aparelho estatal, assumindo diversas vezes o papel ativo na conformação das cidades, desencadeou uma série de despejos e remoções no seu percurso histórico.

Em Portugal, o Estado assumiu o papel de promotor da habitação em grande parte da trajetória histórica das políticas urbanas e habitacionais. No entanto, nem sempre com o compromisso de atender carências habitacionais das camadas mais pobres da população. O trabalho esteve intimamente ligado ao acesso à habitação, relacionando a produtividade individual e coletiva com o alcance deste bem. O déficit habitacional foi a justificação para uma sucessão de estratégias e medidas para suprir outras falhas na organização socioeconómica do país. Conforme as *teorias instrumentalistas*, há, assim, uma subordinação predominante da esfera política à esfera económica. Com o intuito de ampliar e dinamizar o mercado da habitação, dá-se início, a partir de 2002, ao processo de *financeirização*. No entanto, a promoção da habitação varia entre a compra da casa e o arrendamento. No cenário atual, as políticas focalizam três eixos de atuação: respostas às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, acesso à moradia através do arrendamento e a reabilitação como principal forma de intervenção pública e privada.

No Brasil, o maior obstáculo está nas questões fundiárias e nos altos níveis de desigualdade que se refletem na configuração territorial nas cidades, no acesso à moradia e aos serviços básicos. Na trajetória dos 100 anos de políticas habitacionais verificadas neste estudo, constata-se a forte dependência da dimensão económica nos setores da construção civil. Somada a isso, a constante ausência de políticas direcionadas, principalmente, à parcela mais vulnerável da população evidencia um cenário político liberal que, de acordo com as teorias instrumentalistas, manipula a favor da prevalência dos interesses do capital em detrimento da resposta plena às necessidades sociais. Nos últimos anos, os megaeventos (como a Copa do Mundo FIFA, em 2014 e os Jogos Olímpicos, em 2016) justificaram grandes investimentos para a transformação




urbana das cidades e operacionalizaram remoções de moradias (nem sempre clandestinas) das populações de rendas baixas.

As orientações das políticas habitacionais no Brasil, como é evidente, passaram por diversas transformações. Mas, diferentemente de Portugal, no caso brasileiro, a forma de promoção sempre focou a compra da casa própria, havendo pouca manifestação de interesse por via do arrendamento. No cenário mais recente, no entanto, não houve proposta de uma política habitacional, mas apenas de algumas medidas pontuais. Soma-se a alteração de índices estatísticos no levantamento das carências habitacionais. Este quadro evidência a ausência de políticas neste setor e a omissão em identificar e diagnosticar a dimensão das carências habitacionais. Estas orientações expressam um Estado Social descomprometido, na sua base, em atuar de forma significativa à população mais vulneráveis, orientado a atuar quase exclusivamente na esfera económica em detrimento à repartição, à solidariedade geracional e a redistribuição social.

Após uma trajetória de sucessivos avanços para o reconhecimento do direito à moradia, constata-se que as prioridades no desenho das políticas públicas e, em especial, nas formas da sua execução, foram atribuídas à questão da produtividade, com vista ao aumento do crescimento económico, ficando assim apenas sujeitas à esfera económica. Apoiados em discursos que sustentam a exclusividade social, o acesso a este bem essencial é configurado na ideia da capacidade individual (ou familiar) para acender a um tipo de mercadoria. Nesta conceção, as medidas implementadas pelas políticas públicas criam as condições para o aumento da produtividade e permitem expandir o lucro.

Este estudo permitiu-nos identificar as contradições subjacentes à forma como este direito foi sendo construído e operacionalizado e os papéis assumidos pelo Estado, através da investigação das orientações e práticas políticas que visam a efetivação do acesso à habitação no Brasil e em Portugal. A escolha dos eixos proporcionou uma leitura transversal destas orientações. Entende-se que, devido vasta possibilidade de enfrentamento do problema do acesso à habitação digna, a comparação é um instrumento fundamental para ampliar as possibilidades de desenho das políticas públicas. As experiências compartilhadas são um bom indicador de falhas, conquistas e êxitos que, evidentemente, não se constitui como modelos a serem replicados, mas de serem compreendidos e analisados. A comparação desafiou-nos a compreender as práticas políticas em dois contextos mundiais, europeu e sul-americano, que, devido à estreita ligação histórica, permitiu-nos maior aproximação de apreensão das características nos dois países. Apesar de identificadas algumas semelhanças nos três eixos, é



evidente como as formas de orientação das políticas públicas se distinguem e não se correspondem temporalmente, necessariamente. Também se destaca a diferença da dimensão física, populacional, e social, como um fator desafiador.

Anexos

Anexo 1

Quadro 17 Evolução demográfica Portugal e Brasil, séculos XIX-XXI

CP(%)		22,8%	8,6%	11%	7,4%	9,9%	1,2%	13,1%
Portugal	3.411.454	4.188.410	4.550.699	5.049.729	5.423.132	5.960.056	6.032.991	6.825.883
Ano	1853	1864	1878	1890	1900	1911	1920	1930
Brasil	-	-	-	14.333.915	17.438.434	-	30.635.605	-
*CP(%)				44,3%	21,7%	-	75,7%	-

*CP(%)	13,1%	9,3%	4,9%	-3,2%	15%	0,1%	5%	2,5%
Portugal	7.722.152	8.441.312	8.851.289	8.568.703	9.852.841	9.862.540	10.356.117	10.617.575
Ano	1940	1950	1960	1970	1980/1	1991	2000/1	2010/11
Brasil	41.236.315	51.944.397	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	190.755.799
*CP(%)	34,6%	26%	36,7%	33,1%	28,2%	21,3%	15,4%	12,5%

*CP – Crescimento populacional

Fontes: INE, Gonçalves Antunes (2019) e IBGE

Quadro 18 Plano Normativo: princípios e tratados internacionais

Documento	Referência	Países	Data	Aplicação/ vigor	Organização	Objetivo	Problema	Medidas	Monitorização
Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem	IX Conferência Internacional Americana	sistema interamericano	1948		Organização dos Estados Americanos (OEA)	Elaboração de uma carta de intenções para abordar os direitos humanos	Não é estendida para além de uma carta de intenções	Primeiro instrumento internacional que aborda os direitos humanos	-
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948	diversos	1948	1948	Organização das Nações Unidas (ONU)	O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana	Limita-se, muitas vezes, a ações humanitárias	Formulação de diversos instrumentos no âmbito da habitação	Conselho de Segurança
Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais	PIDESC	sistema interamericano	1966	1976	Assembleia Geral das Nações Unidas	Garantir o direito à propriedade privada, através do artigo XXIII	-	Criação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos	Comitê da ONU sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
Pacto de San José de Costa Rica	CIDH Tratado internacional entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA)	diversos (América Central e do Sul)	1969	1978	Convenção Americana de Direitos Humanos Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos	Comprometimento de respeitar os direitos e liberdades reconhecidos no Pacto e "garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que está sujeita à sua jurisdição, sem qualquer discriminação"	Obrigação de adotar medidas legais ou de outro caráter para que os direitos de liberdade venham a tornar-se efetivos	Estabelece a obrigação dos Estados para o desenvolvimento o progressivo dos direitos económicos, sociais e culturais contidos na Carta da OEA, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados	Criados dois órgãos para tratar de assuntos relativos ao cumprimento: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Documento	Referência	Países	Data	Aplicação/ vigor	Organização	Objetivo	Problema	Medidas	Monitorização
Declaração de Vancouver	Agenda Habitat I	diversos	1976	1976	Organização das Nações Unidas (ONU)	Assegurar a moradia adequada como um direito básico	Poucas orientações práticas	-	Conselho de Segurança
Declaração de Istambul	Agenda Habitat II	diversos	1996	1996	Organização das Nações Unidas (ONU)	Reafirmar a moradia adequada como um direito básico	-	previsão detalhada do conteúdo e extensão do direito à moradia, das responsabilidades gerais e específicas para sua realização (Villar, 2015)	Conselho de Segurança
Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia	-	União Europeia	2000	-	Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia	Lutar contra a exclusão social e a pobreza	Caráter assistencialista	"Direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação (...), de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais"	-
Declaração de Quito	Agenda Habitat III	diversos	2016	2016	Organização das Nações Unidas (ONU)	Criação de uma agenda	Não avançou no reconhecimento do direito à cidade e não consagra esse objetivo como um novo direito	Aprovada a Nova Agenda Urbana, documento que vai orientar a urbanização sustentável nos próximos 20 anos	Conselho de Segurança

Fontes: Diversas. Elaboração com consulta nas páginas de internet das instituições indicadas

Quadro 19 Legislações específicas: Constituições e leis de bases em Portugal e Brasil

	Portugal	Brasil
Direito (fundamental)	<p>CRP</p> <p>Artigo 65º. “1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”</p> <p>Lei de Bases da Habitação</p> <p>Artigo 2.º “Âmbito 1 - Todos têm direito à habitação, para si e para a sua família, independentemente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde. 2 - A presente lei aplica-se a todo o território nacional.”</p>	<p>CRFB</p> <p>Artigo 6º. "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."</p> <p>Artigo 170.º "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: inciso III função social da propriedade"</p> <p>CERJ</p> <p>Art.º 8.º "Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único. É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer e as atividades econômicas, devendo as dotações orçamentárias contemplar preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo."</p> <p>Lei Orgânica do RJ (12, 30 XXIX. Indiretos: artigo 5.º, incisos IX, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI; artigo 7.º, inciso IV; artigo 170.º, inciso III; artigo 182.º, § 2.º; artigo 183.º; 184.º; 186.º, § 4.º e 191.º)</p> <p>Art.º 12.º "O Município buscará assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com absoluta prioridade, o direito à vida, à moradia, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e à primazia no recebimento de proteção e socorro, além de colocá-los a salvo de toda forma de</p>

		<p>negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”</p> <p>Artigo 170.º "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: inciso III função social da propriedade"</p>
Responsabilidades e competências	<p>CRP</p> <p>Artigo 65.º "4. O Estado, as regiões autônomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbana."</p> <p>Leis de Base da Habitação</p> <p>Artigo 3.º "Princípios gerais 1 – O Estado é o garante do direito à habitação (...) 2 - Incumbe ao Estado estabelecer a criação de um sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar."</p> <p>Artigo 21.º "Municípios 1 - Para a boa execução da política local de habitação, os municípios devem integrar a política municipal de habitação nos instrumentos de gestão territorial, acautelando a previsão de áreas adequadas e suficientes destinadas ao uso habitacional, bem como garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal."</p> <p>Artigo 25.º "Freguesias - As freguesias cooperam com os municípios na programação e execução da política local de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, mediante delegação de competências dos municípios, em intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade.</p> <p>CAPÍTULO III, Secção I, Artigo 16.º "1 - A política nacional de habitação concretiza as tarefas e responsabilidades do Estado em matéria de direito à habitação e está em articulação com as grandes</p>	<p>CRFB</p> <p>Art.º 23.º, X. "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: x. promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"</p> <p>CERJ</p> <p>Art.º 9.º O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.</p> <p>Art.º 229.º A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.</p> <p>Art.º 231.º § 2º É atribuição exclusiva dos municípios, a elaboração do plano diretor e a condução de sua posterior implementação. § 3º As intervenções de órgãos federais, estaduais e municipais deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelo plano diretor.</p> <p>Lei Orgânica do RJ</p> <p>Art.º 30.º XXIX. "Compete ao Município XXIX - promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do Estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das</p>

<p>opções plurianuais do plano e com os orçamentos do Estado. (...) 5 - A política nacional de habitação implica: a) O levantamento periódico e a divulgação da situação existente no país em matéria de habitação, com identificação das principais carências quantitativas e qualitativas, desagregadas, se for o caso, em função do género e da idade, e sobre eventuais falhas ou disfunções do mercado habitacional; b) A manutenção e ocupação da habitação pública; c) A promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública; d) A melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional; e) A regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias; f) A inovação tecnológica e social no domínio da satisfação das necessidades habitacionais da população; g) A articulação com a política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo e com a política de ambiente, no quadro das respetivas leis de bases; h) A integração do direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas, nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação na condição de pessoas em situação de sem abrigo ou outras direcionadas a grupos especialmente vulneráveis. 6 - O Estado promove a inclusão e a coesão social, nomeadamente através da mobilização de recursos públicos para habitação economicamente acessível em áreas centrais e consolidadas e do desenvolvimento de empreendimentos para pessoas com diversos tipos de rendimento. 7 - O Estado garante a existência de uma entidade pública promotora da política nacional de habitação que coordena e garante a articulação com as políticas regionais e locais de habitação e programas de apoio e financiamento e promove a gestão do património habitacional do Estado.”</p> <p>Seção II Artigo 33.º “1 - Incumbe ao Estado assegurar o funcionamento eficiente e transparente do mercado habitacional, de modo a garantir a equilibrada concorrência, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral.”</p>	<p>condições habitacionais e de saneamento básico;”</p>
---	---

Instrumentos	<p>CRP</p> <p>Artigo 65.º “2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.</p> <p>3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.”</p> <p>Leis de Base da Habitação</p> <p>Artigo 3.º Princípios gerais “2 - Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social. 3 - A vocação do solo ou dos imóveis para uso habitacional depende da sua conformidade com os instrumentos de gestão territorial. 4 - A promoção e defesa da habitação são prosseguidas através das políticas públicas, bem como das iniciativas privada, cooperativa e social, subordinadas ao interesse geral.”</p> <p>Municípios</p> <p>Artigo 22.º Carta Municipal de Habitação “1 - A Carta Municipal de Habitação (CMH) é o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação, a articular, no quadro do Plano Diretor Municipal, com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal.</p>	<p>CRFB</p> <p>Artigo 182.º "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor";</p> <p>Artigo 183.º "Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural."</p> <p>Artigo 184.º "Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei"</p> <p>Artigo 186.º § 4.º “A habitação rural cumpre uma de suas funções sociais quando sua exploração favorecer “o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”</p> <p>Artigo 191.º "Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade."</p> <p>CERJ</p> <p>Art.º 230.º “I - tributários e financeiros: a) imposto predial e territorial urbano progressivo, e diferenciado por zonas e outros critérios de ocupação e uso do solo; b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos; c) contribuição de melhoria; d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros,</p>
--------------	--	---

3. A CMH inclui: a) O diagnóstico das carências de habitação na área do município; b) A identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados, em fogos devolutos, degradados ou abandonados; c) O planeamento e ordenamento prospetivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar; d) A definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo temporal da sua vigência.

4. A CMH define: a) As necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais; b) As situações que exijam realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico do aglomerado ou do edificado; c) Os agregados familiares em situação de manifesta carência de meios para acesso à habitação; d) As intervenções a desenvolver para inverter situações de perda populacional e processos de gentrificação; e) A identificação dos agentes, públicos ou privados, a quem compete a concretização das intervenções a desenvolver; f) A identificação dos agentes do setor cooperativo, da rede social, das associações ou comissões de moradores chamados a cooperar para a concretização das intervenções a desenvolver; g) O modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da CMH.

7 - A declaração fundamentada referida no número anterior habilita o município, através da câmara municipal, a recorrer aos seguintes instrumentos: a) Reforço das áreas destinadas a uso habitacional nos Planos Diretores Municipais (PDM) ou outros planos territoriais; b) Condicionamento das operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais municipais definidas na CMH para habitação permanente e a custos controlados; c) Exercício do direito de preferência, nos termos da presente lei e demais legislação aplicável."

Artigo 26.º "A política de habitação compreende os seguintes tipos de instrumentos: a) Medidas de promoção e gestão da habitação pública; b) Medidas tributárias e política fiscal; c) Medidas de apoio financeiro e subsidiação; d) Medidas legislativas e de regulação. Promoção e gestão da habitação pública 1 - São instrumentos de promoção

nos limites das legislações próprias; e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano. II - institutos jurídicos: a) discriminação de terras públicas; b) desapropriação; c) parcelamento ou edificação compulsórios; d) servidão administrativa; e) limitação administrativa; f) tombamento de imóveis; g) declaração de área de preservação ou proteção ambiental; h) cessão ou permissão; i) concessão real de uso ou domínio; j) poder de polícia; l) - outras medidas previstas em lei."

Art.º 231.º Plano Diretor

Lei Orgânica do Rio de Janeiro

Artigo 7.º, inciso IV "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim"

	<p>de habitação pública, designadamente, os seguintes: a) Programas e operações públicas de habitação, reabilitação ou realojamento; b) Programas de repovoamento de territórios em declínio demográfico; c) Programas de reconversão de AUGI ou regeneração de núcleos de habitação precária; d) Programas de cooperação entre o Estado e as Autarquias Locais para aproveitamento do património imobiliário público inativo; e) Cedência de terrenos ou imóveis para habitação cooperativa; d) Cedência de terrenos ou imóveis para arrendamento acessível. 2 - A cedência a cooperativas, entidades do setor social ou entidades privadas de terrenos ou imóveis públicos para fins habitacionais é feita a título oneroso e, preferencialmente, sob a forma de direito de superfície, devendo o ónus resultante ser devidamente registado.”</p> <p>Artigo 37.º “Instrumentos de intervenção pública 1 - Na concretização das políticas de solos, ordenamento do território, reabilitação urbana e habitação, a lei garante ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias locais o recurso aos instrumentos adequados, nomeadamente à posse administrativa, ao direito de preferência e, quando necessário, à expropriação mediante indemnização. 2 – O Estado, as Regiões Autónomas e os Municípios podem exercer o direito de preferência nas transmissões onerosas de prédios entre particulares, tendo em vista a prossecução de objetivos da política pública de habitação. 3 - Em caso de venda de imóveis em conjunto, o Estado, as Regiões Autónomas e os Municípios gozam do direito de preferência para cada um dos imóveis. 4 - O direito de preferência das entidades públicas não prejudica o direito de preferência dos arrendatários habitacionais na compra e venda ou dação em cumprimentos do locado onde residam, cabendo à lei estabelecer a respetiva graduação.”</p>	
Restrições/ sanções	<p>Leis de Base para Habitação</p> <p>Artigo 5.º “1 - A habitação que se encontre, injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta. 2 - As habitações devolutas estão sujeitas às sanções previstas na lei. 3 - Não são consideradas devolutas as segundas habitações, as habitações de emigrantes e as habitações de pessoas deslocadas por razões profissionais ou de saúde.</p>	<p>CRFB</p> <p>Art.º 183.º “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente</p>

4 - São motivos justificados para o não uso efetivo da habitação, nomeadamente, a realização de obras devidamente autorizadas ou comunicadas, durante os prazos para elas definidos, ou a pendência de ações judiciais que impeçam esse uso."

do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião."

CERJ

Art.º 231.º, § 6.º "I - proibição de construções e edificações sobre dutos, canais, valões e vias similares de esgotamento ou passagem de cursos d'água; II - condicionamento da desafetação de bens de uso comum do povo à prévia aprovação das populações circunvizinhas ou diretamente interessadas; III - restrição à utilização de área que apresente riscos geológicos."

Art.º 232.º "O abuso de direito pelo proprietário urbano acarretará, além das civis e criminais, sanções administrativas na forma da lei."

Art.º 233.º "As terras públicas estaduais não utilizadas, subutilizadas e as discriminadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e a instalação de equipamentos coletivos, respeitados o plano diretor, ou as diretrizes gerais de ocupação do território"

Lei Orgânica do Rio de Janeiro

Artigo 5.º, XI. "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial", XXII "é garantido o direito de propriedade", XXIII "a propriedade atenderá a sua função social"

Artigo 5.º, XXIV. "a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição", XXV "no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano", XXVI "a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos

		decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento"
Participação e informação	<p>CRP</p> <p>Artigo 65.º. "5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território."</p> <p>Leis de Base da Habitação</p> <p>Artigo 3.º "Princípios gerais 5 - As políticas públicas de habitação obedecem aos seguintes princípios: d) Descentralização Administrativa, subsidiariedade e cooperação, reforçando uma abordagem de proximidade; 2 e) Transparência dos procedimentos públicos; f) Participação dos cidadãos e apoio das iniciativas das comunidades locais e das populações. 6 - O Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada"</p> <p>Seção II, Artigo 27º, 3 – "Às entidades detentoras de parque habitacional público cabe assegurar: b) A gestão eficiente e de acordo com regras prudenciais, de transparência e de boa governação, garantindo a prestação de contas às tutelas bem como a entidades fiscalizadoras; c) A participação e envolvimento dos moradores na gestão e conservação dos imóveis, podendo delegar nas suas associações ou organizações tarefas e recursos para o efeito; d) O acesso à habitação pública em condições de igualdade de oportunidades, transparência e priorização das situações mais carenciadas ou vulneráveis, nos termos da lei."</p> <p>Artigo 32.º "1 - Na atribuição de apoios financeiros e subsídio são assegurados os princípios da transparência, equidade e proporcionalidade à luz do interesse geral. 2 - Os apoios financeiros e a subsídio constituem encargos públicos inscritos nos orçamentos e contas das entidades que os conferem. 3 - É obrigatória a publicitação periódica da listagem dos beneficiários abrangidos por</p>	<p>CERJ</p> <p>Art.º 241.º "Ficam asseguradas à população as informações sobre cadastro atualizado das terras públicas e planos de desenvolvimento urbanos e regionais."</p> <p>Lei Orgânica do Rio de Janeiro</p> <p>Artigo 5.º, XI. "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial", XXII "é garantido o direito de propriedade", XXIII "a propriedade atenderá a sua função social"</p>

apoios financeiros e subsídio atribuídos por entidades públicas no âmbito da política de habitação.”

CAPÍTULO VIII, Artigo 52.º “Os cidadãos têm direito à informação sobre a política de habitação ao nível nacional, regional e local, bem como sobre os programas públicos existentes em matéria de habitação e reabilitação e respetivas modalidades de acesso, execução e resultados. Artigo 53.º Direito à participação 1 - Os cidadãos têm o direito de participar na elaboração e revisão dos instrumentos de planeamento público em matéria de habitação, ao nível nacional, regional e local. 2 - O Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais promovem a participação ativa dos cidadãos e das suas organizações na concepção, execução e avaliação dos programas públicos de habitação.”

Fontes:

Anexo 4

Quadro 20 Índices de Bem Estar: Portugal e Brasil

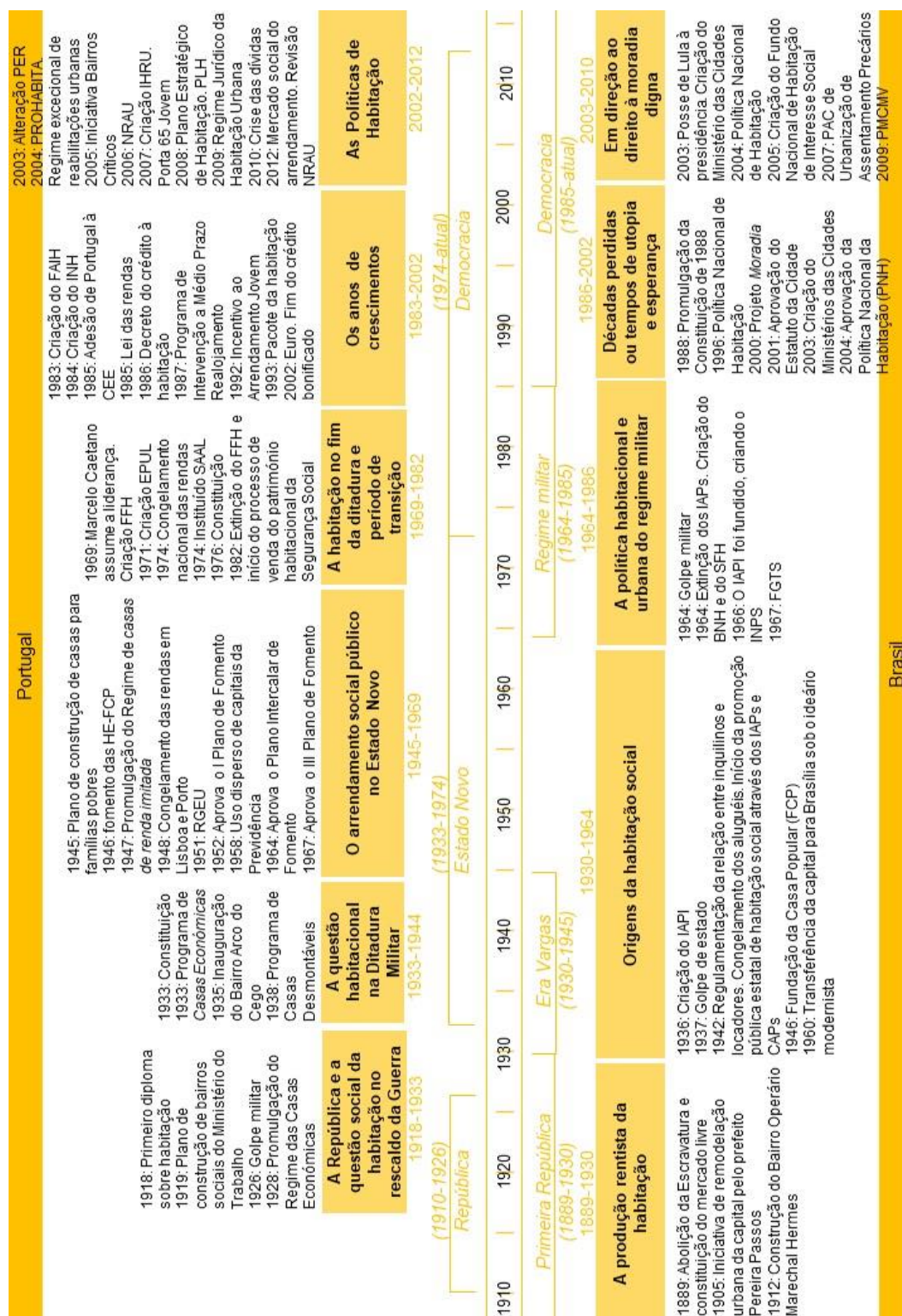
	Portugal	Índices	Brasil
Geral	10.7 milhões 7.7 milhões 21.2%	População Visitantes por ano Energia renovável	196.5 milhões 5.2 milhões 45.8%
Médias/tipo	6.6 2.3 5.5 4.7 4.4 7.3 1.7 5.7 1.4 8.3 6.9	Moradia Renda Empregos Comunidade Escolaridade Meio ambiente Engajamento cívico Saúde Satisfação pessoal Segurança Equilíbrio vida-trabalho	4.7 0.3 5.5 6.4 1.4 5.5 6.2 6.6 6.6 0.1 6.4
Moradia	1.7 quarto 20/38 99% 22/38 21% 22/38 +0.5 (aumento médio anual desde 2005)	Cômodos por pessoa Classificação Moradia com infraestrutura básica Classificação Gastos com moradia Classificação Tendência	~0.8 quarto 37/38 93.3% 33/38 ~20% 17/38
Renda	20.519USD 25/38 +0.0% (aumento médio anual desde 2005) 5.88 23/38 31.877USD 22/38 +0.0% (aumento médio anual desde 2005)	Renda disponível do lar Classificação Tendência Desigualdade social Classificação Riqueza financeira do lar Classificação Tendência	~12.227USD 37/38 12.48 37/38 7.102USD 35/38 -0.0% (aumento médio anual desde 2009)

Empregos	65.2% 25/38 +0.3% (aumento médio anual desde 2011) 1.09 masculino 8/38 1.30 rico 6/38 6.1% 34/38 0.0% (aumento médio anual desde 2011) 1.06 masculino 7/38 1.55 rico 5/38 24.529USD 28/38 -0.0% (aumento médio anual desde 2005) 1.17 masculino 11/38 2.69 rico 34/38 6.5% 30/38	Taxa de emprego Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação Taxa de desemprego Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação Rendimentos pessoais Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade de social Classificação Segurança no emprego Classificação	64.4% 30/38 -0.3% (aumento médio anual desde 2005) 1.41 masculino 35/38 1.59 rico 28/38 ~3.4% 27/38 1.04 masculino 6/38 3.25 rico 27/38 ~14.024USD 37/38 1.18 masculino 13/38 2.64 rico 33/38 ~4.9% 26/38
Comunidade	86.5% 31/38 1.03 masculino 28/38 1.14 rico 9/28	Qualidade da rede de apoio Classificação Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação	90.1% 21/38 1.00 masculino 1/38 (Infinity) 28/28
Educação	46.9% 35/38 +1.9% (aumento médio anual desde 2005) 1.17 masculino 37/38 497 contagem 18/38 1.00 masculino 4/38 1.21 rico 26/38 17.1 anos 23/38 1.00 masculino 2/38	Nível de escolaridade Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Desempenho dos alunos Classificação Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação Anos de escolaridade Classificação Desigualdade de Sexo Classificação	48.9% 34/38 +1.5% (aumento médio anual desde 2007) 1.13 masculino 36/38 395 contagem 37/38 1.00 masculino 5/38 1.23 rico 30/38 15.9 anos 33/38 1.05 masculino 23/38
Meio ambiente	10.1 microgramas 12/38 -0.0% (aumento médio anual desde 2005) 86.9% 14/38 1.02 masculino 24/38	Poluição do ar Classificação Tendência Qualidade da água Classificação Desigualdade de Sexo Classificação	10.3 microgramas 13/38 -0.0% (aumento médio anual desde 2005) 72% 30/38 1.11 masculino 38/38

Engajamento cívico	55.8% 33/38 -0.8% (aumento médio anual desde 2005) 1.01 masculino 13/38 1.12 rico 16/38 1.2 índice 34/38	Comparecimento nas urnas Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação Envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento da legislação Classificação	78.9% 9/38 -0.5% (aumento médio anual desde 2006) 1.00 masculino 2/38 1.02 rico 3/38 2.2 índice 16/38
Saúde	81.2 anos 19/38 +0.0% (aumento médio anual desde 2005) 1.08 masculino 30/38 46.4% 34/38 +0.1% (aumento médio anual desde 2005) 1.23 masculino 36/38 1.59 rico 34/38	Expectativa de vida Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Estado de saúde informada Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação	74.7 anos 35/38 +0.0% (aumento médio anual desde 2005) 1.11 masculino 34/38 ~69.6% 20/38 1.07 masculino 20/38 1.33 rico 20/38
Satisfação pessoal	5.2 taxa 37/38 1.03 masculino 29/38 1.37 rico 10/33	Satisfação com a vida Classificação Desigualdade de Sexo Classificação Desigualdade social Classificação	6.6 taxa 20/38 1.02 masculino 22/38 (Infinity) 31/33
Segurança	72.1% 16/38 1.38 masculino 31/38 1 homicídios 19/38 0.0% (aumento médio anual desde 2007) 1.00 masculino 1/37	Sentir-se seguro andando sozinho à noite Classificação Desigualdade de Sexo Classificação Taxa de homicídios Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação	37.3% 37/38 1.57 masculino 37/38 27.6 homicídios 38/38 +0.3% (aumento médio anual desde 2005) 11.49 masculino 37/37
Vida/Trabalho	8.2% 26/38 -0.1% (aumento médio anual desde 2011) 2.02 masculino 9/38 ~14.9 horas 21/38 1.03 masculino 22/38	Empregados com horários muito longos Classificação Tendência Desigualdade de Sexo Classificação Tempo dedicado ao lazer e cuidados pessoais Classificação Desigualdade de Sexo Classificação	7.1% 23/38 -0.8% (aumento médio anual desde 2005) 1.93 masculino 6/38 ~14.4 horas 29/38 1.03 masculino 25/38

Fonte:

Figura 5 Linha cronológica das principais medidas das políticas de habitação, Portugal e Brasil



Fonte: Elaboração própria

Bibliografia

- Abreu, M. (2016). Sobre a memória das cidades. Em M. Lopes de Souza, A. Alessandri Carlos, & M. Encarnação Beltrão Sposito, *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios* (pp. 19-39). São Paulo: Contexto.
- Agarez, R. C. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção. Em R. C. Agarez, *Habitatção, cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (pp. 11-40). Lisboa.
- Alessandri Carlos, A. F. (2016). Da "organização" à "produção" do espaço no movimento. Em A. F. Alessandri Carlos, M. Lopes de Souza, & M. E. Beltrão Sposito, *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios* (pp. 53-73). São Paulo: Contexto.
- Almeida et. al, J. F. (2000). *Competitividade e exclusão social: as áreas metropolitanas de. CIES/ DINÂMIA/ Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto: Fundação para a Ciência e Tecnologia, Programa Praxis XXI.*
- Antunes, G. (2019). *Políticas de habitação - 200 anos*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Antunes, G., Lúcio, J., Soares, N. P., & Julião, R. (2016). Políticas de habitação social precedentes a Abril de 1974. *GeoNova* 13, 53-81.
- Arretche, M. (setembro de 2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc., Campinas*, v. 23, n. 80, pp. 25-48.
- Baldez, M. L. (2003). A luta pela terra urbana. Em L. C. Ribeiro, A. L. Cardoso, & (Org.), *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (pp. 71-92). Rio de Janeiro: Revan.
- Bandeirinha, J., Castela, T., Aristides, R., & Alves, J. G. (2018). O Fudo de Fomento da Habitação de 1969 a 1982: ordenamento, alternativas e mercado. Em R. C. Agarez, *Habitatção cem anos de políticas públicas em Portugal: 1918-2018* (pp. 235-279). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Bonduki, N. (2014). *Os pioneiros da habitação: volume 1, Cem Anos de política pública no Brasil*. São Paulo: Unesp.

Botelho, M., Mauritti, R., Craveiro, D., & Nunes, N. (2018). Well-being inequality in Europe. *CIES e-Working Papers*, nº 221, 1-31.

Botelho, M., Nunes, N., Mauritti, R., & Craveiro, D. (2015). Tendências de mudança das funções do Estado em Portugal. Em A. F. Costa, & R. M. Carmo, *Desigualdades em questão: análises e problemáticas* (pp. 59-75). Lisboa: Mundos Sociais.

Capucha, L. M. (2004). Desafios da pobreza. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Castela, T. (2019). Cidadania proprietária e emergência da financeirização da habitação em Portugal após 1968. Em A. Santos et. al, *A nova questão da habitação em Portugal* (pp. 259-274). Lisboa: Actual.

CERJ. (1989). Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

CIDH. (1948). *Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Fonte: Declaração americana dos direitos e deveres do homem. Bogotá, 1948: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm

Conceição, T. M. (2010). Bairros Sociais da I República: projetos e realizações. *Ler História*, 59, pp. 249-272.

Conselho Europeu de Nice. (2000). Fonte: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Paris, 2000: <https://fra.europa.eu/pt/charterpedia/article/34-seguranca-social-e-assistencia-social>

Corrêa, R. L. (2016). Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. Em A. F. Alessandri Carlos, M. Lopes de Souza, & M. E. Beltrão Sposito, *A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios* (pp. 41-51). São Paulo: Contexto.

CRFB. (1988). Constituição da República Federativa Brasileira. Brasil.

CRP. (1976). Constituição da República Portuguesa. *Artigo 65º*. Portugal.

da Silva, J. V., & Rangel, H. V. (2009). O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito, Belo Horizonte*, v.6, n. 12, 57-78.

Diário do Governo, Decreto n.º 5397 (Ministério do Trabalho 14 de Abril de 1919).

Estatísticas Sociais, B. L. (21 de agosto de 2017). *Agência de Notícias IBGE*. Fonte: Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>

Estatuto da Cidade. (2001). *Planalto*. Fonte: Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

Faulhaber, L., & Azevedo, L. (2015). *SMH 2016 – Remoções no Rio Olímpico*. Mórula.

FJP. (2018). *Déficit Habitacional no Brasil: 2015*. Belo Horizonte.

Giddens, A. (1975). *A estrutura de classes nas sociedades avançadas*. Zahar.

Gonçalves, E. (2018). A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933). Em R. C. Agarez, *Habitação cem anos de políticas públicas em Portugal: 1918-2018* (pp. 41-81). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Harvey, D. (1980). *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec.

Harvey, D. (2008). *The right to the city*. New Left Review, n. 53.

Harvey, D. (2013). *Os limites do capital*. Boitempo.

IBGE. (2019). *Características gerais dos domicílios e dos moradores 2018, PNAD Contínua*.

IHRU. (2015). *1987-2011: 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação*.

IHRU. (2018). *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*.

INE. (25 de março de 2019). *Índice de Preços da Habitação*. Fonte: Instituto Nacional de Estatística:

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=348830544&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

Lei Orgânica. (2010). *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. 2. ed. rev. e ampl.* Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município.

Maricato, E. (1987). *Política habitacional no regime militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.

Mingione, E. (1977). Theoretical elements for a marxist analysis of urban development. Em M. (. Harloe, *Captive cities: studies in the political economy of cities and regions*. Londres: John Wiley & Sons Ltd.

Ministério das Cidades. (Novembro de 2004). *Políticas nacional de habitação*. Fonte: cidades: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>

Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na administração pública. *Sociologia, problemas e práticas*, nº 40, 9-22.

Mozzicafreddo, J. P. (1994). O Estado-Providência em transição. *Sociologia - Problemas e Práticas*, Nº 16, 11-40.

NRAU. (2006). *Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa*. Fonte: Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=691&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=

O Globo. (s.d.). Fonte: Acervo O Globo: <https://acervo.oglobo.globo.com/incoming/rocinha-inicio-do-seculo-xx-hoje-21866579>

OCDE. (2011). *How's Life? Measuring Well-Being*. Paris: OECD Publishing.

OCDE. (2017). Fonte: OECD Better Life Index: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

ONU. (1948). *Organização das Nações Unidas*. Fonte: Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

ONU. (2016). *Organização das Nações Unidas - ONU*. Fonte: Nova agenda urbana. Quito, 2016: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>

Pereira, V. B., Queirós, J., Lemos, T. C., & da Silva, S. D. (2018). Casas económicas e casas desmontáveis: génese, estruturação e transformação dos primeiros programas habitacionais do Estado Novo. Em R. C. Agarez, *Habitação cem anos de políticas públicas em Portugal: 1918-2018* (pp. 83-117). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Portal da Habitação. (s.d.). *portal a habitação*. Fonte: www.portaldahabitacao.pt

Poulantzas, N. (1978). *O Estado, o Poder, o Socialismo*.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2002). Fonte: Memória da Destruição - Rio, uma história que se perdeu (1889-1965): http://www0.rio.rj.gov.br/arquivo/pdf/memoria_carioca_pdf/memoria_da_destruicao.pdf

Rolnik, R. (1998). Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). Em E. F. (Org.), *Direito Urbanístico* (pp. 169-202). Belo Horizonte: Del Rey.

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

Santos Junior, O. A. (2017). A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos. Em O. A. Santos Junior, *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais* (pp. 11-15). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Santos, A. C. (2019). Habitação em tempos financeiros em Portugal - uma abordagem de economia política. Em A. C. Santos, *A nova questão da habitação em Portugal* (pp. 15-52). Lisboa: Conjuntura Actual.

Santos, A. C., Teles, N., & Serra, N. (2015). #2 Finança e habitação em Portugal. *Cadernos do observatório*.

Santos, B. d. (1987). O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. *Crítica de Ciências Sociais* nº23, 13-74.

Santos, B. d. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto : Afrontamento.

Santos, B. d. (1994). *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Edições Afrontamento.

Santos, B. d. (Abril de 1998). *Reinventar a Democracia* (Vol. 4). Gradiva.

Santos, B. d. (29 de dezembro de 2012). *O Estado social, Estado providência e bem-estar*. Fonte: Diário de Notícias: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/o-estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar-2968300.html>

Sarlet, I. (jan./jun. de 2007). As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 09, pp. 361-388.

Secretaria da Habitação. (outubro de 2017). Fonte: Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação: sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>

Serra, N. (2002). *Estado, território e estratégias de habitação*.

Serra, N. (2019). O Estado e a habitação numa encruzilhada? *Cidades, Comunidades e Territórios*, 55-56.

Silva, P. A., & Trigo Pereira, M. (2015). *Cuidar do Futuro - Os Mitos do Estado Social Português*. Clube do autor.

Tarsi, E. (2015). Considerações sobre políticas de requalificação das Zeis com participação dos habitantes: limites e desafios para as áreas metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrópoles, São Paulo*, v. 17, n.34, 461-480.

Tavares, M., & Duarte, J. C. (2018). O arrendamento social público (1945-1969): nova escala, novos programas e agentes. Em R. C. Agarez, *Habitação cem anos de políticas públicas em Portugal: 1918-2018* (pp. 197-233). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Tribunal Constitucional. (s.d.). Fonte:
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920152.html>

Tulumello, S. (2019). O Estado e a habitação: regulação, financiamento e planeamento. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 1-6.

Valença, M. M. (1º sem de 2003). Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *CADERNOS METRÓPOLE*, N. 9, pp. 165-171.

Vieira Rangel, H. M., & Vieira da Silva, J. (2009). O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito, Belo Horizonte*, v.6, n.12, 57-78.

Vilaça, E. (2001). O "Estado da Habitação". *Cidades - Comunidades e Territórios*, 83-92.

Vilaça, E., & Ferreira, T. (2018). Os anos de crescimento (1969-2002). Em R. C. Agarez, *Habitação cem anos de políticas públicas em Portugal: 1918-2018* (pp. 317-362). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Villar, P. M. (2015). O Direito Fundamental à Habitação e o Direito do Urbanismo: uma análise do direito português e do direito brasileiro. *Dissertação*. Coimbra.

Wright, E. O. (1997). *Class Counts: Comparative Studies in Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Xerez, R., Rodrigues, P. G., & Cardoso, F. D. (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. Em R. C. Agarez, *Habitação cem anos de políticas públicas em Portugal: 1918-2018* (pp. 465-511). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.